

These Paris
1930.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA
RÉVISION DES TRAITÉS
ET
LE PACTE
DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le lundi 10 Mars 1930, à 2 heures

PAR

Miloche M. RADOÏKOVITCH

Licencié ès Lettres, Diplômé d'Etudes supérieures

Président : M. LE FUR, Professeur

Suffragants..... } MM. CASSIN } *Professeurs*
 } LAFERRIÈRE }

PARIS

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot

1930

* 20132



A MON MAITRE

MONSIEUR LOUIS EISENMANN

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DES LETTRES
DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

*en témoignage de ma vive
reconnaissance et de mon pro-
fond respect.*

A MON CHER FRERE TCHEDOMIR

en toute affection.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT - PROPOS

Le Droit international se fonde, non sur de simples abstractions, mais sur des faits, sur des exigences que pose la vie internationale en vue de son développement ; sa forme juridique la plus sûre et la plus actuelle est conventionnelle, elle repose sur un accord de volontés des parties contractantes.

Le traité représente le mieux cette norme conventionnelle. Mode d'action de la souveraineté de l'Etat dans la vie internationale, il devient la source principale du Droit international positif. Son objet peut être des plus divers. Mais, en général, un traité est « tout accord intervenu entre deux ou plusieurs Etats, quel que puisse être son objet, quel que soit le nom qu'on lui donne et de quelque manière qu'il soit constaté (traité, convention, protocole, déclaration commune, échange des déclarations unilatérales » ¹.

Norme conventionnelle, le traité est donc un échange de volontés des Etats contractants. Seulement, cet échange peut varier selon le temps, les circonstances et l'intérêt des Etats. Dans ce cas, la question se pose de savoir si les Etats pourraient échapper au devoir de respecter un traité conclu et entré en vigueur — au cas où l'intérêt qu'ils avaient en contractant viendrait à changer, soit par suite des circonstances inattendues, soit tout simplement parce qu'ils le jugeraient ainsi de par leur volonté d'Etats souverains. Là réside le grave problème de la revision des traités en Droit international public.

1. Renault, *Introduction à l'étude du Droit international*, p. 33-34; voir aussi Ch. Calvo, *Manuel de Droit international public et privé*, II, p. 265.

Il est déjà, en lui-même, une des questions les plus importantes et les plus épineuses de ce droit. Son intérêt grandit actuellement, par suite de la situation politique internationale, et du désir trop manifeste de beaucoup de gouvernements de voir les traités issus de la Grande Guerre révisés dans un esprit plus favorable à leurs Etats respectifs. Le côté purement juridique et le côté politique se trouvent ainsi intimement liés.

Il n'existe pas d'ouvrage traitant de l'ensemble de la révision des traités, surtout dans sa liaison avec le Pacte de la Société des Nations. Beaucoup d'auteurs ont consacré quelque développement à la question ; des monographies touchant une des faces du problème ont été écrites. Une mise au point de toutes ces recherches s'imposait. C'est à cette tâche que nous avons consacré nos efforts.

Dans une première partie, sorte de partie préliminaire, nous pensons examiner la règle fondamentale *Pacta sunt servanda* et donner un aperçu de la fin des traités et de leur révision en général.

Quant à la révision des traités, à laquelle nous nous proposons de consacrer la deuxième et la troisième partie de notre travail, son étude peut, selon nous, embrasser, logiquement, deux périodes. La première s'étendrait jusqu'à la mise en vigueur du Pacte de la S. D. N. ; la seconde commencerait depuis la mise en vigueur du dit Pacte. Cette division n'est point arbitraire. Elle ne nous servira qu'à mieux présenter et comprendre l'ensemble du sujet. Bien qu'il existe, au point de vue juridique et doctrinal, dans les deux périodes, une continuité constante de jugement quant au respect des traités et à leur révision, nous verrons que la pratique politique de la mise en œuvre de cette révision est différente pour les deux périodes ; si, dans les deux périodes, les principes, relatifs à la force obligatoire des traités et à la révision de ceux-ci par la commune volonté des parties contractantes, ont eu et ont toujours l'unanimité quasi totale de la doctrine et des gouvernements, l'histoire diplomatique nous enseigne que ces mêmes principes ont subi, trop souvent, de flagrantes exceptions. Les Etats ont fréquemment renié toute force obligatoire aux traités ;

trop fréquemment aussi ils ont révisé un traité unilatéralement, soit en le dénonçant purement et simplement — en se basant sur la nécessité, la force majeure, ou, encore, sur le principe de la clause *rebus sic stantibus* — soit, enfin, en recourant à la guerre elle-même. Le Pacte de la S. D. N. a créé une société internationale organisée ; si, cependant, il n'a en rien innové au point de vue juridique et doctrinal, et s'il a, semble-t-il, voulu régulariser définitivement le principe de la clause *rebus sic stantibus* pour la révision des traités, il a, au moins, apporté une nouveauté concernant la mise en œuvre de cette révision : Société organisée, la S. D. N. n'a pu admettre la dénonciation ou la révision d'un traité unilatéralement ; elle a placé l'examen de l'utilité de cette révision sous la garantie collective et sous la surveillance de cette société organisée elle-même. Et c'est dans cette organisation collective de l'exercice de la révision des traités, que réside l'innovation essentielle du Pacte de la S. D. N. touchant notre étude. Le Pacte de la S. D. N. ayant, ainsi, reconnu le principe de la révision des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde, nous aurons, enfin, à répondre, si la procédure instituée par le Pacte est à même de résoudre effectivement le grave problème de la révision des conventions internationales.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

DE LA RÈGLE « PACTA SUNT SERVANDA » COMME FONDEMENT DE LA VALEUR DES TRAITÉS

Avant d'entrer dans le cœur de notre sujet, nous croyons logique et nécessaire de rappeler une règle primordiale du Droit international public, règle que tous les Etats doivent observer scrupuleusement tant qu'un traité reste en vigueur, tant qu'il n'a pas été dénoncé ou remplacé par un autre de par la commune volonté de tous les Etats, parties au traité primitif. C'est la règle *Pacta sunt servanda*, qui consacre la force obligatoire des traités conclus et signés et qui oblige les Etats à respecter ces mêmes traités et à régler leur conduite d'après la lettre et l'esprit de ces mêmes traités. En fait, cependant, cette règle a été souvent méconnue ; car, si les Etats ont considéré comme un droit indiscutable pour eux de tirer des conventions tout le profit qu'elles leur accordaient, une pratique internationale constante a fait que les Etats ont souvent cherché à se dérober plus ou moins complètement aux devoirs que leur imposaient ces mêmes conventions.

1. *La règle Pacta sunt servanda, fondement du Droit international, est une règle de droit positif.* — Pourtant, lorsque toutes les conditions requises pour l'existence et la

validité des traités ont été remplies, les obligations internationales qui en dérivent devraient s'imposer avec tous leurs effets, puisque les principes juridiques qui forment les assises du Droit international sont tous obligatoires de par la commune conscience des Etats¹. Les traités qui, dans l'ordre international, sont le résultat du concours de deux ou plusieurs Etats, sont soumis eux aussi aux principes traditionnels qui régissent tous les actes engendrés par le concours de plusieurs. Ils sont pour les Etats ce que les contrats sont pour les particuliers et ils obligent les Etats dès qu'ils entrent et tant qu'ils restent en vigueur².

Les traités donnent naissance aux obligations, ils sont même générateurs de véritables droits. Ce caractère juridique des traités est bien marqué ; en effet : « Toute obligation contractée par un Etat envers un autre Etat, fait naître, de la part de celui qui doit être considéré comme débiteur, le devoir juridique d'accomplir ce à quoi il s'est obligé, et de la part de celui en faveur de qui l'engagement existe, le droit personnel d'en exiger l'accomplissement³. » Aussi, pour que les obligations puissent produire tous leurs effets, pour que les droits soient consacrés en fait, c'est une nécessité première que les traités conclus soient respectés et exécutés.

Le respect dû aux traités est un principe essentiel. La règle : *Pacta sunt servanda*, est la règle fondamentale du Droit international. Véritable impératif catégorique, « cette norme est une des colonnes maîtresses qui supportent le temple du droit des gens⁴ », et elle est, comme telle, universellement admise. Sans la force obligatoire des traités, qui sont la source principale du Droit des gens moderne, il n'y aurait pas de Droit international, et, par suite, de vie internationale régulière, ni de paix durable dans le monde. Il n'y aurait pas davantage, sans le respect dû aux traités, de progrès dans l'essor constant des Etats vers l'idéal de jus-

1. A. Rivier, *Principes du Droit des gens*, I, pp. 18-19.

2. Ch. Dupuis, *Les relations internationales*, p. 330.

3. Fiore Pasquale, *Le Droit international codifié et sa sanction juridique*, p. 379. " "

4. R. Redslob, *La doctrine idéaliste du Droit des gens*, p. 451. "

tice et de fraternité, que réclament les peuples, puisque ce sont, aujourd'hui, surtout les traités « qui établissent et fixent la jurisprudence internationale et qui permettent de mesurer la lente et sage évolution des idées et des principes ¹ ».

Le principe de la force obligatoire des traités est une vérité première, une maxime *a priori* qui plane au-dessus du droit et qui, tel un axiome indiscutable, s'impose aux Etats comme une condition essentielle, avant même de songer à établir des liens juridiques. Selon un auteur, « les traités présupposent le caractère obligatoire supérieur du Droit des gens, droit non écrit, droit qui forme le substratum de la législation de tous les Etats civilisés ² ». Gladstone considère de même la règle : *Pacta sunt servanda*, comme le fondement du Droit public de l'Europe ; pour un juriste moderne, la force obligatoire de la convention découle d'un phénomène social ³. En un mot, c'est un principe objectivement valable, que ce soit à titre de règle coutumière ou à titre d'hypothèse juridique ⁴.

La règle : *Pacta sunt servanda*, étant la base même du Droit international, existe donc indépendamment de la volonté des Etats, si l'on admet que les liens juridiques, qui naissent de volontés contractuelles, ont pour contre-partie indispensable l'obligation d'être respectés. Suarez soutenait déjà que la règle précitée servait de base au Droit international ; Grotius écrivait après Cicéron que « la fidélité à tenir ce qu'on a promis, est le fondement, non seulement de tout Etat particulier, mais aussi de cette grande société qui embrasse toutes les nations ⁵ ». Un autre auteur dira même : « L'inviolabilité, la sainteté des traités (*sanctitas pactorum gentium publicorum*) doit former pour toutes les

1. Gaston Coumoul, *Des conditions de validité des traités internationaux*, p. 13.

2. Whitla J. Stinson, *La sanction du Droit des gens et la force obligatoire des traités*, p. 432.

3. R. Redslob, *Histoire des grands principes du Droit des gens*, p. 19.

4. Hans Kelsen, *Les rapports de système entre le droit interne et le Droit international public*, p. 300.

5. *De jure belli ac pacis*, livre III, ch. XXV, § 1.

nations une loi commandée par le but de l'Etat ¹. » Conséquence de la souveraineté des Etats, de l'accord mutuel et du consentement, lui-même un concept juridique, « la nature juridique du Droit international et celle des traités, sont étroitement liées : l'existence de l'une implique celle de l'autre » ². Un Etat ne peut violer un traité sans violer en même temps le Droit international lui-même ; « si les engagements que contiennent les traités ne sont qu'illusoire, le Droit des gens positif croule par la base ³ », et la société internationale, livrée à l'anarchie, ne pourrait subsister et retournerait à la barbarie.

Les principes de justice absolue ne président que rarement à la conclusion des traités ; ceux-ci représentent toujours un rapport momentané de puissance entre les Etats contractants ; aussi, peu nombreux sont les traités où les parties s'obligeraient d'égale à égale, de bon gré, et où leurs prestations mutuelles se contre-balanceraient. Le plus souvent, les traités sont imposés par l'Etat le plus fort. Pourtant, même dans ce cas, les traités doivent être strictement observés du moment qu'ils ont été signés. *Coactus volui, sed tamen volui*, dit un adage latin. Les traités restent valables, quelles que soient la position ou la force des Etats contractants, ou les charges imposées à l'un des Etats, en faveur de l'autre ⁴ ; car ils représentent certainement un moindre mal que si, lors de leur conclusion, l'Etat qui les subit avait refusé d'y apposer sa signature ; les forces respectives des Etats contractants n'étant pas égales, l'Etat plus fort serait tenté d'user de violence pour contraindre l'Etat plus faible à accepter un traité ou même pour aggraver les clauses primitives de ce même traité, et l'état de leurs « relations aboutirait soit à la guerre, soit à un état de méfiance réciproque, d'hostilité latente, de lutte sourde, dont les conséquences seraient plus insupportables encore

1. Fauchille, *Traité de Droit international public*, I, 3^e partie, n° 832¹, p. 350.

2. J. Otétélechano, *De la valeur obligatoire des traités internationaux*, pp. 9-10.

3. Bailby, *Les fondateurs du Droit international* p. 630.

4. Bluntschli, *Le Droit international codifié*, art. 444, p. 256.

que le pire des traités ¹ ». L'existence du Droit international exige donc que le traité conclu soit respecté.

L'organisation politique et internationale du monde ne dépend pas moins de la force obligatoire des traités ; c'est même la nécessité d'organiser et de compter sur une vie internationale régulière et stable qui a le plus contribué à contraindre les Etats à respecter la validité des traités, indépendamment de la forme du gouvernement des Etats contractants, de leur religion ou de la personne de leurs représentants . Fiore soutient avec raison que plus sera grand le respect, plus sera rigoureuse l'observation des conventions publiques, plus s'étendra le domaine du droit et plus se développera la vie régulière au sein de la société des Etats² .

2. *De l'analogie entre le respect dû aux conventions internationales et celui dû aux contrats du Droit privé.* — Fondement du Droit international, condition indiscutable de la paix et de la sûreté des relations entre les peuples, la règle juridique, *Pacta sunt servanda*, est ainsi absolument nécessaire. L'observation de ce principe du respect des traités est même plus nécessaire en Droit international public que celui du respect des contrats dans le Droit privé, puisqu'il n'y a pas encore ici-bas de pouvoir supérieur pour contraindre à l'exécution des traités³. L'avantage du Droit civil — et aussi du Droit pénal et du Droit public interne — sur le Droit international est, en effet, bien manifeste, puisqu'il existe, en Droit privé, une autorité chargée de faire observer la force obligatoire des contrats entre particuliers et un pouvoir judiciaire appelé à en réprimer la violation.

Cependant, malgré cette dernière constatation, beaucoup d'auteurs ont été incités, grâce à l'analogie certaine qui

1. Brentano et Sorel, *Précis du Droit des gens*, p. 118.

2. Bluntschli, *op. cit.*, art. 416, p. 244.

3. P. Fiore, *Nouveau Droit international public*, II, p. 364, 1885-1886, trad. Ch. Antoine.

4. Bojidar Pouritch, *De la clause « rebus sic stantibus » en Droit international public*, p. 6 ; P. Fauchille, *op. cit.*, I, 3^e partie, n° 832¹, p. 350.

existe entre les règles du Droit privé et celles du Droit international public, « à modeler sur le Droit privé interne, admis en matière d'obligations par l'ensemble des Etats, le Droit public, qui préside aux conventions internationales, tout en tenant compte des différences nécessaires séparant le Droit public du Droit privé »¹. Ces auteurs comparent la force obligatoire des traités, et le respect qui lui est dû, à la force obligatoire des contrats entre particuliers². Seulement, cette comparaison ne doit point être comprise d'une façon trop arbitraire, bien qu'en règle générale tous les actes engendrés par le concours de plusieurs obéissent aux mêmes principes. Le respect dû aux traités est plus nécessaire, avons-nous dit, en Droit international qu'en Droit privé, parce qu'il n'existe au-dessus des nations ni loi, ni édits ; de plus, les sujets des droits et des obligations étant, dans les deux cas, différents d'ordre et, par suite, d'importance, l'observation des traités doit être plus indispensable que celle des contrats ; de même, les rapports juridiques entre les Etats varient plus vite et englobent des intérêts autrement importants que ceux des contrats entre particuliers.

3. *La règle : Pacta sunt servanda est aussi une règle de bonne foi.* — La force obligatoire des traités tire sa source d'une coutume séculaire qui, pour se développer et se maintenir — avant d'être adoptée et maintenue par la force du législateur —, doit reposer sur un élément de fait, la bonne foi. Cette notion de bonne foi, qui renouela le Droit civil et reçut en Droit interne une sanction législa-

1. A. Mérignhac, *Traité du Droit public international*, p. 634.

2. « Pacta conventa, quae neque dolo malo, neque adversus leges plebiscita senatus consulta decreta edicta principum, neque quo fraus cui eorum fiat facta erunt servabo », ait praetor. Ulpian, *De Pactis*, II, 14, 7. Digesta, éd. Mommsen, 1870, t. I, p. 64. — Les art. 1134 et 1135 du C. C. français disent : art. 1134 : « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi » ; art. 1135 : « Les conventions obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature. »

3. Rivier, *op. cit.* ; II, p. 38.

tive avec toutes ses conséquences, n'est encore admise que moralement en Droit international. C'est sans doute ce manque de sanction pénale en Droit international que Bynkershoek avait en vue lorsqu'il écrivait : « *Pacta privatorum tuetur jus civile ; pacta publicorum bona fides* ¹. » Sans bonne foi, en effet, il n'y aurait plus de commerce entre les hommes ². Cette idée de bonne foi fait de la règle *Pacta sunt servanda*, non seulement une règle de droit positif, une simple norme juridique, mais aussi une règle éthique, supérieure au droit positif ³. « *Bona fides, dictorum conventorumque constantia et veritas* ⁴. » Tous les traités internationaux sont des contrats de bonne foi, puisque les parties contractantes ont engagé leur signature, leur parole, de les respecter — c'est-à-dire de ne pas les rompre, changer ou altérer par un acte de volonté unilatéral — et de les exécuter consciencieusement, c'est-à-dire d'après l'équité, l'usage ou la loi, en un mot, d'après l'esprit et non pas seulement d'après la lettre du traité. Contrats de bonne foi, les conventions internationales doivent être exécutées comme tels, autrement l'Etat violateur serait considéré comme malhonnête et de mauvaise foi. Ainsi toutes les clauses d'un traité sont d'égale valeur : la distinction faite entre les clauses principales et les clauses secondaires est à repousser, toutes elles sont obligatoires au même titre. Selon, en effet, l'esprit même des conventions, « les traités obligent non seulement à tout ce qui a été stipulé expressément dans leur texte, mais encore à ce qui convient le mieux à la matière des contrats et à la commune intention des parties contractantes » ⁵. C'est ainsi que s'imposent des règles importantes, comme conséquences immédiates de la mise en vigueur des

1. *Quaestionum juris publici*, livre II, chap. 10.

2. Grotius, *op. cit.*, *loc. cit.*

3. Alfred Verdross, *Le fondement du Droit international*, p. 286 ; v. du même, *Die Einheit des rechtlichen Weltbindes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung*

4. Cicéron, *De Officiis*, I, 7. — V. surtout Alex. A. Volansky, *Essai d'une définition expressive du droit basée sur l'idée de bonne foi*, pp. 159 et s. ; Fr. Gorphe, *Le principe de la bonne foi*.

5. Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international public européen et américain* II, p. 838.

traités : la validité d'un traité étant supérieure à la législation interne d'un des Etats contractants, les lois constitutionnelles et les lois ordinaires doivent être révisées afin de correspondre à l'esprit général du traité ; de même, les Etats contractants ne peuvent, en aucune façon et sous aucun prétexte, faire des actes administratifs ou modifier ultérieurement leur législation interne dans un esprit contraire au traité, « même lorsqu'il peut sembler que cette modalité soit à l'avantage de l'autre partie »¹. Enfin, la convention conclue oblige toute la nation. De ce principe général se dégagent d'autres conséquences, déjà signalées : la validité du traité est certaine et la bonne foi doit présider à son exécution, même si un des Etats contractants venait à changer de représentant, de régime ou bien de religion. Grotius, déjà, se prononçait pour la validité et pour l'observation de bonne foi des traités conclus avec « ceux qui ne sont pas de la véritable religion »², avec les infidèles et les israélites. Rivier, qui le cite et qui rappelle par ailleurs l'origine toute religieuse de la règle *Pacta sunt servanda*, pense que l'Etat civilisé, qui contracte avec un chef barbare ou sauvage, doit se considérer comme obligé envers celui-ci et ne point profiter de l'infériorité morale et intellectuelle de son contractant ; et il ajoute, avec raison : « Ici tout spécialement doit s'exercer la mission éducatrice qui incombe à ceux qui se disent civilisés à l'égard des barbares ; mission très noble, dont les civilisés s'acquittent fort mal »³.

4. *L'unanimité de la doctrine réclame l'observation de la règle : Pacta sunt servanda. Du rôle de cette règle dans la vie des Etats.* — La bonne foi et la nécessité absolue de respecter, d'exécuter et de s'en tenir à ce qui a été convenu sont les caractères essentiels de la règle : *Pacta sunt servanda*. Nés du consentement des Etats contractants, les traités font loi entre les parties, et non seulement ils doivent être respectés, mais encore ils ne peuvent être abrogés unilaté-

1. P. Fiore, *Le Droit international codifié et sa garantie juridique*, art. 780, p. 399.

2. *Op. cit.*, livre II, chap. 15, §.

3. *Op. cit.*, II, pp. 38-39.

ralement par un seul des contractants¹. En tous temps et en tous lieux, le principe de la force obligatoire des traités a été reconnu comme la forme fondamentale du droit des gens. Tous les auteurs l'admettent et demandent sa stricte observation ; tous ils expriment l'idée du respect des traités sous une forme différente, et cette idée s'impose malgré les restrictions et les exceptions nombreuses dont souvent ils l'entourent et qui, si elles étaient acceptées, tendraient à nier toute valeur aux traités et rendraient impossible toute vie internationale. Il serait inutile de citer tous ces auteurs et les développements qu'ils consacrent à la sainteté des traités et à la nécessité de leur inviolabilité ; quant aux restrictions qu'ils apportent à la force obligatoire des traités, nous nous en occuperons plus loin.

La notion de cette force obligatoire des traités et du respect qui leur est dû remonterait aux premières relations entre les peuples. La sainteté des traités découlerait de l'existence de ces relations, en l'absence même d'une loi commune. Cette nécessité d'observer le principe : *Pacta sunt servanda* — qui s'est d'abord maintenu par la coutume, puis, plus tard, par la force juridique du traité lui-même — a fait que les Etats contractants ont toujours admis l'intangibilité de ce principe ; et si un Etat venait à violer un traité, ce qui s'est produit fréquemment et se produit même actuellement, la nécessité d'observer un principe si vital pour les paisibles relations internationales poussait non seulement l'Etat dont un droit reconnu par le traité est violé, non seulement les Etats tiers non parties dans ce traité, mais encore l'Etat violateur lui-même à en proclamer de nouveau la sainteté et le respect.

Toute civilisation a possédé un système plus ou moins complet d'institutions internationales² ; produit nécessaire de la vie et de la culture sociale particulière à chaque civilisation, ces institutions n'en présentent pas moins partout et en tous temps certains traits communs. Parmi ces traits

1. F. de Martens, *Traité de Droit international*, I, p. 545.

2 « Toutes les nations ont un droit des gens ; et les Iroquois même, qui imitent leurs prisonniers en ont un. » Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, liv. I, ch. III, p. 5.

communs, chaque civilisation a connu des idées morales¹. On peut même dire que le développement de toute civilisation peut se mesurer à la pénétration croissante des idées purement morales dans la région du droit. Puis, d'autres principes interviennent parmi ces traits communs. L'un de ces principes, qui, à nos yeux, est le plus important, serait celui de la sainteté des obligations et des contrats internationaux. Selon l'auteur précité : « La force obligatoire de toutes les obligations internationales reste exactement la même depuis le temps de Ramsès ou de Murdoc, de Périclès ou de Cicéron, jusqu'à ceux de Napoléon, de George V d'Angleterre ou des tzars de Russie. Le simple fait de voisinage crée des obligations morales et juridiques qui, au cours du temps, se cristallisent en un système de Droit international. Ce dernier, en d'autres termes, croît et se développe à l'extérieur de l'Etat exactement de la même façon que les institutions légales se forment et se cristallisent à l'intérieur de l'Etat — par suite du fait même de la vie sociale de l'homme »².

a) L'antiquité la plus éloignée aurait connu le respect des traités, comme nous le reconnaissons de nos jours : la seule différence entre les époques résulterait du fondement et de la sanction attribués à ce principe. Toute la vie antique reposait sur la religion. Celle-ci était à la base de la vie privée et publique. La conclusion et l'observation d'un traité s'inspiraient de la loi religieuse. Et comme l'adoration de dieux différents constituait la différence principale entre les cités et les Etats, nous voyons que lors de la conclusion d'un traité « chaque peuple invoque ses dieux particuliers et prononce

1. « Il a toujours existé une prédominance marquée d'idées ou de conceptions morales; ces idées morales triomphent de la force brutale, la domptent et la contrôlent fermement. » Baron Serge A. Korff, *Introduction à l'histoire du Droit international*, p. 7.

2. Baron Serge A. Korff, *op. cit.*, pp. 7-8. Il faut reconnaître que les auteurs sont loin d'être d'accord sur l'existence même d'un droit international dans l'antiquité. V. Louis Le Fur : *La théorie du Droit naturel depuis le XVII^e siècle et la doctrine moderne*. L'auteur expose les deux théories opposées, en contradiction l'une avec l'autre; chacune d'elles contient une part de vérité, cependant.

la formule de serment qui lui est propre »¹. Il faut ajouter d'ailleurs que « cette cérémonie religieuse donnait seule aux conventions internationales un caractère sacré et inviolable »², une sanction juridique plausible. Ihering écrit avec beaucoup de justesse : « L'appui de la religion était plus que partout ailleurs indispensable pour le Droit international, qui, à toute époque, réalise avec le plus de difficulté l'idée du droit »³. Il est vrai que si ces accords ne valaient pas mieux que ceux d'aujourd'hui, « ils n'étaient certainement ni moins efficaces, ni moins obligatoires que dans les périodes suivantes de l'histoire de la civilisation »⁴. Bien que la règle : *Pacta sunt servanda* ne fût point admise comme une règle de droit, comme un concept juridique, bien qu'elle ne couronnât point un ensemble de principes internationaux universellement admis et logiquement déduits — comme aujourd'hui — il n'en est pas moins vrai que ce principe immuable s'est imposé dès l'antiquité avec son caractère de nécessité absolue.

La bonne foi a présidé, dans l'antiquité, à l'exécution des conventions. Mais, de même qu'aujourd'hui encore, l'antiquité a trop souvent éludé ou franchement violé les dispositions des traités. D'une façon passagère, évidemment, car, ainsi que le constate un auteur, « si, parfois, la loi internationale est violée, le droit, principe supérieur dont elle est l'expression passagère, reste immuable dans la conscience humaine »⁵. Etudiant, tour à tour, le respect et le mépris des traités chez les Grecs, M. Redslob soutient que l'observation de la foi jurée suivait la courbe de l'esprit religieux⁶. Tant que celui-ci est fort, le respect des traités prédomine, mais le jour, où la croyance religieuse s'affaiblit, l'observation des traités devient, elle aussi, précaire et mitigée. Les Grecs, par exemple, ont en général respecté les traités con-

1. Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, p. 245.

2. *Id.*, p. 246; cf. aussi, P. Fiore, *Nouveau Droit international public*, art. 10, I, p. 14; R. Redslob, *Les grands principes du Droit des gens*, p. 49.

3. *L'esprit du Droit romain*, I, p. 276.

4. Korff, *op. cit.*, p. 9.

5. R. Mérignac, *Traité de Droit public international* I, p. 22.

6. M. Redslob, *op. cit.*, p. 51.

clus¹. Les Romains aussi. Le système des fétiaux et le rôle qu'ils jouaient aussi bien dans la conclusion des traités et leur fin que dans les autres relations avec les autres peuples est bien connu². L'observation des traités a existé réellement, par l'application du principe : *Pacta sunt servanda* et du caractère sacré présidant à leur conclusion³. Mais de même que chez les Grecs, la violation et la dénonciation des traités ont existé à Rome, avec une certaine apparence juridique pourtant, où l'esprit subtil et le formalisme étroit des Romains fournissaient à ces derniers des moyens d'interprétation sinon honnêtes du moins commodes.

b) Bien que le moyen-âge ne se soit guère occupé des questions du Droit international et qu'il ne les ait traitées que du point de vue théologique et moral⁴, l'observation des traités était généralement admise comme une règle *a priori*. La société féodale reposait tout entière sur la fidélité de la parole donnée, renforcée par la pratique du serment, et cette fidélité s'observe comme un véritable dogme. Naturellement, cette conception rigoriste passa dans le droit international. D'après le cérémonial de la conclusion d'un pacte, ce dernier est considéré comme une mise en gage de l'honneur, et « un traité entre deux Etats est une parole qu'un roi donne à un roi »⁵. Ceci entre princes chrétiens ; mais la même règle s'observe aussi entre princes chrétiens et infidèles : « Lorsqu'un Sarrazin et un chrétien convenaient de faire trêve, aucun d'eux ne devait la rompre ; et dans le cas où l'un ou l'autre l'aurait violée, l'infracteur serait mis à mort »⁶. La philosophie, l'influence progressive du Droit romain et le christianisme n'ont fait que renforcer

1. Korff, *op. cit.*, p. 11; R. Redslob, *op. cit.*, pp. 51 et 53.

2. J. Ortolan, *Histoire de la Législation romaine*, pp. 51 et 80; Mommsen, *Histoire romaine*, I, p. 232; Vandeveld, *Des traités internationaux à Rome*, pp. 15, 82, 90.

3. Fiore, *op. cit.*, I, p. 21; G. Fusinato, *Le Droit international de la République romaine*, p. 290; E. Chauveau, *Le Droit des gens*, pp. 415, 416; Korff, *op. cit.*, p. 15.

4. P. Fiore, *op. cit.*, I, p. 69.

5. R. Redslob, *op. cit.*, p. 125.

6. E. J. Delécluze, *Roland ou la chevalerie*, I, p. 17.

l'idée de la validité intrinsèque des traités. L'Eglise chrétienne joua un rôle prépondérant dans l'établissement des nouveaux principes de Droit international, par suite de ses fréquentes interventions dans la vie des Etats¹. Son rôle tendit à rendre les traités sacrés et inviolables, même à l'égard de l'ennemi. Il est intéressant de constater que l'influence du christianisme à cet égard se fait sentir aussi en Russie. Le prince Vladimir II Monomaque (qui règne de 1113 à 1123) prêche dans sa célèbre *Instruction* à ses enfants de ne jamais oublier leur serment, le krestnoé zelovanié, prêté lors de la conclusion d'un traité. Il est vrai que ses conseils ne seront pas entendus². Le respect de la parole donnée est aussi admis par les musulmans ; les disciples de Mahomet admettent et appliquent le principe de l'inviolabilité et du respect des conventions³.

c) Les auteurs qui écrivirent sur le Droit des gens jusqu'à la paix de Westphalie s'inspirèrent de la règle *Pacta sunt servanda*. Nous avons déjà cité plus haut l'opinion de Grotius (1583-1645) sur la fidélité due à la parole donnée. Jean Bodin (1520-1596) écrit : « Il faut garder la foy, sans avoir esgard si celuy le merite, auquel on l'a donnée : car toujours il y va de l'honneur de Dieu et de la République »⁴. Il faut avouer que de tels enseignements ont été souvent entendus. Richelieu n'écrivait-il pas : « Les Rois doivent bien prendre garde aux traitéz qu'ils font ; mais, quand ils sont faits, ils doivent les observer avec Religion. Je sçais bien que beaucoup de Politiques enseignent le contraire ; mais sans considérer ce que la Foi Chrétienne nous peut fournir contre ces Maximes, je soutiens que, puisque la Perte de l'Honneur est plus que celle de perdre la Vie, un Grand Prince doit plutôt hazarder sa Personne, et même l'Intérêt de son Etat, que de manquer à sa Parole, qu'il ne peut violer sans perdre sa Réputation, et par conséquent

1. Guizot, *L'Eglise et la société chrétienne en 1861*, ch. XXIV.

2. Baron Michel de Taube, *Etudes sur le développement historique du Droit international dans l'Europe orientale*, pp. 421 à 423.

3. Simon Ockley, *Histoire des Sarrasins*, I, p. 188.

4. *Les Six Livres de la République*, p. 815.

la plus grande force de Souverain » ¹. Mazarin s'en tiendra à ces sages conseils lors des révolutions d'Angleterre. Cependant, malgré la croyance en la sainteté des traités et en leur inviolabilité, la parole donnée ne fut pas toujours rigoureusement tenue. L'Eglise, en intervenant dans les différends entre les princes et en les déliant souvent du serment prêté, en rendait l'observation incertaine et la croyance même en sa force obligatoire précaire ; les dispenses octroyées par les papes ou leurs légats aux princes de tenir leur promesse ou leur serment furent condamnées par les esprits les plus sages de l'époque. Mais la raison d'Etat et l'intérêt de l'Etat avaient le pas sur les traités et ceux-ci n'étaient réellement respectés que dans la mesure où ceux-là le permettaient. Jean Bodin, déjà cité, le reconnaît amèrement : « On void depuis deux ou trois cents ans que cette opinion a pris pied, qu'il n'y a si beau traicté qui ne soit enfreint : de sorte que l'opinion a presque passé en force de maxime, que le prince contraint de faire quelque paix ou traicté à son désavantage, s'en peut despartir, quand l'occasion s'en présentera » ².

d) Ainsi, il existe toujours un désaccord entre la morale et la pratique, entre le droit reconnu, établi et sanctionné, et l'histoire diplomatique. Grande déjà dans l'Antiquité et au moyen-âge, cette discordance semble augmenter après le traité de Westphalie qui consacra et sanctionna pourtant le caractère obligatoire des traités. Il paraîtrait même que les relations internationales de plus en plus nombreuses, au lieu de rendre les traités — qui les avaient sanctionnées — plus intangibles et plus sacrés, aient au contraire tendu à rendre la violation et la dénonciation unilatérale plus fréquentes.

Si Bynkershoek (1673-1743) ³ et Vattel (1714-1767) proclament la nécessité de maintenir les conventions obligatoires ; si Mazarin, le successeur et le continuateur de Richelieu dans la politique extérieure, exécute les traités

1. *Testament politique*, partie II, ch. VI, pp. 42-43.

2. Jean Bodin, *op. cit.*, p. 803.

3. Bynkershoek, *op. cit.*, *loc. cit.*

passés entre la France et Charles I^{er}, d'accord en cela avec le successeur de ce dernier, Cromwell, nous avons d'autres exemples où, malheureusement, la pratique diplomatique est toujours imprégnée de la pure raison et de l'intérêt des Etats. Le roi très chrétien Louis XIV ne s'embarrasse pas, avec l'Espagne, de scrupule en matière de respect des conventions : « Ce n'est pas que je ne susse fort bien que les traités ne s'observent pas toujours à la lettre et que les intérêts des couronnes sont de telle nature que les princes qui en sont chargés ne sont pas toujours en liberté de s'engager à leur préjudice »¹. Il aggrave encore cette idée, tout en lui donnant une formule plus courtoise : « On pourrait dire, qu'en se dispensant également d'observer les traités à la rigueur, on n'y contrevient pas, parce qu'on n'a point pris à la lettre les paroles des traités, quoiqu'on ne puisse employer que celles-là, comme il se fait dans le monde pour celles des compliments, absolument nécessaires pour vivre ensemble, mais qui n'ont qu'une signification bien au-dessous de ce qu'elles sonnent »². La politique pratiquée au XVIII^e siècle ne fait d'ailleurs qu'illustrer ces citations. Frédéric II le Grand, l'ami des philosophes, admet le non-respect des traités comme un postulat ; dans cette voie, il ne fait d'ailleurs que suivre l'esprit de son époque.

e) La Révolution française aurait dû s'inspirer, pour l'observation des traités, de ses principes propres, ou bien de l'idée de Kant qui, à ce moment, proclamait le principe de la force obligatoire des traités comparable à un véritable impératif catégorique. Si elle respecta les conventions dans ses débuts, elle cessa de le faire bientôt, poussée par les événements extérieurs et par ses propres emportements. Les multiples guerres de la Révolution et du Premier Empire se terminaient plutôt par des trêves que par de véritables traités et la précarité de ces derniers était trop évidente pour pouvoir s'imposer aux peuples et être observés des gouvernements. « Pendant vingt-cinq ans, le respect dû aux alliances, aux engagements de la paix, la fidé-

1. *Mémoires de Louis XIV*, éd. Ch. Dreyss, II, p. 445.

2. *Id.*, p. 446.

lité aux promesses, la bonne foi, la loyauté, ces bases autrefois si révérees de la sécurité des Etats, ont été ébranlées dans leurs fondements »¹.

Il ne faut pas croire que les traités de 1814 et 1815, qui rétablirent la paix et qui apportèrent à l'Europe une stabilité de fait durable, furent en tous points observés. La paix fut maintenue, par nécessité, mais les traités n'en furent pas moins violés — non par la guerre, mais par des procédés détournés et qui sont quand même autant de violations de la lettre et de l'esprit des traités conclus. Longue serait la liste des conventions du xix^e siècle violées ou dénoncées unilatéralement. Un auteur les a énumérées et bien étudiées². Il n'y a pas de grand traité européen conclu au cours du xix^e siècle qui n'ait été mis en brèche. Et pourtant, la conscience des peuples et, dans certains cas, surtout celle des gouvernants se rendaient bien compte que le respect des traités était nécessaire à l'ordre européen. Tous les auteurs aussi en sont d'accord³. A certains moments, les gouvernants sentent aussi le besoin de dégager les principaux caractères de l'inviolabilité des traités et de les rendre toujours plus sacrés et plus indépendants des changements effectués à l'intérieur du pays. C'est lors de l'insurrection belge en 1830 et de la création d'un Etat indépendant de Belgique que les cinq grandes puissances rappelèrent une des caractéristiques de la sainteté des traités : « D'après ce principe d'ordre supérieur, les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples⁴ ». En France, l'opinion publique s'était toujours montrée hostile aux traités de 1814-1815. Pourtant, tous ces gouvernements les respectèrent, ceux-là même dont les chefs, lorsqu'ils

1. Discours du duc de Richelieu, lors de la remise aux Chambres des Traités et conventions de Paris, le 25 novembre 1815, cité par le comte d'Augeberg : *Le Congrès de Vienne et les Traités de 1815*, t. II, p. 1647.

2. Alcide Ebray, « *Chiffons de papiers* ».

3. V. leurs noms dans P. Fauchille, *op. cit.*, I, 3^e partie, p. 351; B. Pouritch, *op. cit.*, pp. 5 et 8.

4. Protocole n° 19 de la Conférence de Londres du 19 février 1831 sur les Affaires de Belgique. De Clercq, *Recueil des traités de la France*, IV (1831-1842), p. 13.

se trouvaient dans l'opposition, en demandaient le rejet le plus bruyamment. Lamartine, ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement provisoire de 1848, déclare solennellement que la France ne pouvait admettre l'obligation des traités de Vienne *en droit*, mais qu'elle les tolérerait *en fait*, afin de ne point mettre en question le *statu quo* des Etats et la paix européenne déjà si troublée à ce moment par des événements d'un genre différent. Napoléon III reconnut la force obligatoire des traités qui liaient la France lors de son coup d'Etat.

f) En 1870 fut communiquée aux gouvernements la fameuse circulaire Gortchakoff qui ne tendait à rien moins qu'à abroger la clause de la neutralisation de la mer Noire. L'événement était d'autant plus grave qu'il portait atteinte à un des traités conclus le plus solennellement. Les puissances durent céder devant la pression russe, mais, pour sauver la face, elles se mirent toutes d'accord pour rendre « un hommage verbal à la force obligatoire persistante des traités »¹ et déclarer ce qui suit à la Conférence de Londres, réunie spécialement pour liquider cette affaire : « Les plénipotentiaires de l'Allemagne du Nord, de l'Autriche-Hongrie, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie, réunis aujourd'hui en Conférence, reconnaissent que c'est un principe essentiel du Droit des gens qu'aucune puissance ne peut se délier des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale »². C'est d'ailleurs en se basant sur cette déclaration, ainsi que sur le traité de Paris de 1856, qui garantissait l'équilibre de l'Empire ottoman, que l'Angleterre et les autres puissances décidèrent la Russie, à bout de force bien que victorieuse, à ne point se prévaloir des avantages que lui donnait le traité de San Stefano et à accepter le Congrès de Berlin qui aurait à décider de la Question d'Orient et de sa nouvelle organisation.

1. John Westlake, *Traité de Droit international*, p. 312.

2. Annexe au Protocole n° 1 signée le 7 janvier 1871, *Nouveau Recueil général de traités*, rédigé par Charles Samwer et Jules Hopf, XXVIII, p. 278.

La Conférence de Londres n'avait point clos l'ère de la dénonciation des traités ou de leur inviolabilité. Citer tous les traités non observés ou dénoncés serait ici superflu¹. Le cas le plus important est, sans contredit, celui de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche-Hongrie, en 1908 ; c'est cette annexion qui contribua le plus au déclenchement de la guerre mondiale ; c'est son exemple qui permit à l'Allemagne de violer, en 1914, la neutralité belge, reconnue et garantie pourtant par elle. Et pendant la guerre mondiale, les violations des traités conclus en vue même de la guerre ont été très nombreuses.

g) La guerre terminée, la nécessité d'observer le principe *Pacta sunt servanda*, se fit sentir de nouveau et plus que jamais dans la conscience des peuples. Suivant la sagace observation de M. J. Brown Scott : « Les infractions au Droit international sont toujours suivies d'une nouvelle affirmation et revendication de ses principes, de façon qu'un avantage permanent succède à une perte momentanée »². Les horreurs vécues pendant ce dernier cataclysme en firent craindre le retour de plus grandes encore. « Pour quiconque lit l'histoire des traités faits et défaits, il apparaît clairement qu'il est de toute nécessité d'accroître le respect et l'observation des engagements convenus »³. Lors de l'ouverture de la séance du 28 juin 1919, où devait être signé le traité de Versailles, le président de la Conférence de la paix prononça ces paroles : « Les signatures vont être données, qui vaudront un engagement irrévocable d'accomplir, d'exécuter loyalement et fidèlement, dans leur intégrité, toutes les conditions qui ont été fixées »³. Le Pacte de la S. D. N., qui devait marquer dans l'esprit de son initiateur l'aurore des temps nouveaux, dit dans son préambule, à propos du respect dû aux traités : « Les Hautes Parties contractantes, considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir

1. Alcide Ebray, *op. cit.*

2. Introduction au Traité de J. Westlake, *op. cit.*, p. VI.

3. P. Fiore, *op. cit.*, II, art. 1023, p. 382, en note.

4. R. G. D. I. P., 1919, p. 1, Documents.

la paix et la sûreté, il importe..... de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ».

Tout à tour méconnue ou respectée, la règle *Pacta sunt servanda* ne s'impose pas moins toujours comme une norme essentielle, que les Etats, même lorsqu'ils la violent, cherchent cependant à sauvegarder en apparence ou à défendre sa violation par des arguments juridiques, ou à plaider les circonstances atténuantes, afin de ne point subir l'opprobre d'être considérés comme parjures à la parole donnée ; autrement, la violation ou l'inobservation consciente d'un traité les mettent en dehors de la communauté internationale, et c'est ce qu'ils tâchent d'éviter à tout prix.

L'étude de la règle *Pacta sunt servanda* nous a fait voir que cette règle, fondement du Droit international, est un principe de droit positif, de même qu'elle est une norme éthique, morale, basée sur la bonne foi des parties contractantes. Si les traités ont des analogies avec le Droit privé, le manque d'une autorité supérieure chargée de les faire respecter les rend moins efficaces. L'unanimité des auteurs, de même que celle des peuples et des gouvernements, l'adopte, malgré les nombreuses violations dont les traités ont été et restent encore l'objet.

5. Du fondement de la notion du respect des conventions.

— Il aurait été peut-être intéressant de dire quelques mots du fondement de la notion du respect des traités ; il aurait été nécessaire de discuter certaines idées sur lesquelles les auteurs continuent à baser ce fondement. Nous croyons que ce fondement repose sur le principe de l'instinct de la sociabilité inné chez l'homme, sur le principe de la communauté ou de la solidarité internationale. Les Etats, poussés par les faits et les nécessités de la vie internationale, entrent en relations, concluent des traités. Ils ont des intérêts divers, souvent contradictoires et quelquefois même nettement opposés. Pourtant, ils ont quelque chose de commun qui les unit, qui les pousse à entrer en relations malgré eux et contre eux. Si donc, la solidarité internationale est, à nos yeux, le fondement de la règle : *Recta sunt servanda*, il est, cepen-

dant, un autre élément dont il faut tenir le plus grand compte. C'est l'esprit même qui doit présider à la conclusion d'un traité. Pour que les Etats, en effet, aient conscience d'être liés par une obligation, dont l'observation est regardée par eux comme une chose juste et la violation comme une chose injuste, il est nécessaire que le traité, source de cette obligation, soit conclu sur une base de justice et surtout sur la considération des intérêts des parties contractantes bien compris. « C'est l'intérêt qui porte les Etats à conclure des conventions ; c'est lui qui en garantit l'observation. Il n'existe pas de tribunal européen qui puisse en imposer le respect. En ce qui concerne la force morale des obligations, il ne faut pas trop compter sur son efficacité » ¹. Une grande part de vérité se dégage de ces lignes. Et l'on constate aussi ce qui différencie le mot « intérêt » pris ici avec la théorie toute utilitaire d'un Bentham. Si celui-ci, en effet, considère que c'est l'intérêt, et lui seul, qui incite un Etat à observer un traité par crainte de représailles de l'Etat contractant, celui-là pense au contraire, que l'on doit tenir compte de l'intérêt bien compris des parties contractantes avant la conclusion d'un traité, afin de ne point rendre un traité inexécutable dès sa signature — puisque, à ce moment déjà, il ne répond pas aux circonstances et n'est pas la résultante et le compromis des faits et des intérêts véritables des parties. Si la règle juridique, la règle de droit, à laquelle donne naissance un traité, est souvent violée, c'est que les parties n'ont guère tenu compte de ces faits et de ces intérêts dans la détermination de leurs rapports juridiques. « En général, le caractère obligatoire des traités, ainsi que de toute loi morale ou juridique, ne dépend pas tellement du fait de leur existence que de l'importance que nous lui reconnaissons. Il est donc permis de dire que les conventions internationales ont un caractère obligatoire en raison de leur conformité avec les besoins véritables des Etats et avec les exigences des relations internationales » ².

1. F. de Martens, *op. cit.*, I, p. 513.

2. *Id.*, *op. cit.*, I, p. 513.

6. *De la sanction de la règle : Pacta sunt servanda.* — Enfin, la règle : *Pacta sunt servanda*, n'a pas de sanction en Droit international. Il n'y a pas de pouvoir supérieur capable d'imposer l'exécution des conventions passées et leur respect total. D'après l'article 227 du traité de Versailles « Les puissances alliées et associées mettent en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-empereur d'Allemagne, pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités ». Or, l'inapplication de cette clause montre clairement que par suite de l'inexistence d'un tribunal ayant l'autorité de juger le contrevenant et d'une force internationale appelée à exécuter la sentence rendue, toute introduction, dans les traités, des articles de ce genre reste velléitaire et purement platonique. Et, en effet, pour que notre règle, comme toutes les autres règles juridiques d'ailleurs, soit obligatoire, une sanction est nécessaire sans que cependant elle doive nécessairement réunir, ainsi que l'écrit M. Le Fur, la forme normale de l'action en justice¹. L'art. 18 du Pacte de la S. D. N. dit : « Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré. » Destiné à prévenir les méfaits de la diplomatie secrète et à donner plus de publicité aux engagements internationaux, cet article indique bien que seuls les traités enregistrés au secrétariat de la S. D. N. auront force obligatoire aux yeux des membres de la Société, mais il ne prévoit guère de sanction à cette obligation. L'insuffisance de sanction en Droit international provient donc bien de notre société encore anarchique. « Il faut arriver à constituer dans la société internationale actuelle, encore anarchique et désorganisée, une autorité commune, dont les décisions s'imposeront à tous »². Ainsi organisée, la société internationale pourrait intervenir et avoir recours « à une force extérieure pour contraindre le viola-

1. *La philosophie du Droit international*, p. 571.

2. Le Fur, *op. cit.*, *id.*

leur du droit à le respecter ou à réparer le tort injustement causé ¹ ». D'ici là, la règle *Pacta sunt servanda* conservera la même valeur que par le passé. Reconnue par la doctrine et par la conscience des peuples, elle ne sera maintenue et observée que dans la mesure où les traités conclus représenteront le compromis fidèle, « une expression des rapports qui existent, au moment où il est conclu, entre les forces morales et matérielles des Etats qui le concluent ² ». Et la seule garantie sérieuse du maintien des traités, est dans la sincérité et l'intelligence des Etats qui les négocient, dans le respect que ces Etats doivent aux engagements souscrits par eux ³.

1. Le Fur, *op. cit.*, p. 590.

2. Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 109.

3. Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 117.

CHAPITRE II

DE LA FIN DES TRAITÉS ET DE LEUR RÉVISION EN GÉNÉRAL

L'examen de la règle *Pacta sunt servanda* nous a permis de constater la force obligatoire des traités, au point de vue théorique, lorsque toutes les conditions requises pour leur existence et leur validité ont été remplies ; il nous a de même permis de remarquer que l'unanimité de la doctrine, ainsi que la conscience commune des peuples et celle des gouvernements, réclament l'observation scrupuleuse et le respect fidèle des engagements pris. D'autre part, ce même examen nous a fait voir que les traités n'ont pas été toujours, à travers les époques, exécutés et maintenus — soit par suite de l'inexistence d'une société internationale rigoureusement organisée et du manque total de sanction juridique, soit par suite de la mauvaise volonté d'un Etat contractant à s'inspirer des principes relatifs à la force obligatoire des engagements conventionnels, soit, enfin, par suite de la force des choses et de l'impossibilité presque absolue de respecter des clauses qui ne correspondent plus aux circonstances ni aux intérêts bien compris des contractants ou d'un seul parmi eux. Trop fréquemment, l'une des parties contractantes a refusé de remplir un engagement pris ; trop souvent aussi, elle a dénoncé un traité, sous divers prétextes, sans même essayer d'arriver à une révision avec le concours de l'autre ou des autres parties au dit traité.

Pourquoi une telle contradiction entre une règle si universellement admise et les faits historiques ? Pourquoi une telle différence entre le droit et la morale et la pratique

diplomatique presque quotidienne ? Répondre à de telles questions viendrait à poser la question et de l'extinction des traités en général, par la commune volonté des parties et par la dénonciation unilatérale, et de leur révision.

Ainsi présentés, les deux problèmes nous renseignent eux-mêmes sur la marche à suivre dans les développements de ce chapitre. Il est vrai que c'est, en effet, le second problème qui doit attirer surtout notre attention, puisque c'est en lui que réside l'objet de nos recherches. Mais son importance et l'intérêt que nous lui portons nous incitent à toucher brièvement à certains à côtés de la question qui, logiquement et pour plus de clarté de notre exposé, doivent être mentionnés au commencement de ce travail. Nous envisagerons donc l'extinction des obligations conventionnelles sous diverses formes. Nous constatons, tout d'abord, que, dans la plupart des cas, et de même qu'en droit privé, les traités prennent fin de droit, régulièrement, naturellement, lorsque leur but est atteint ou lorsqu'ils arrivent à expiration. Il y a, ensuite, des causes d'extinction spéciales aux conventions internationales. Dans d'autres cas, enfin, les Etats contractants mettent fin eux-mêmes et d'un commun accord à leurs engagements réciproques, ou bien encore, et assez fréquemment d'ailleurs, les traités n'existent plus en fait, ils sont rompus violemment ou dénoncés unilatéralement avant leur échéance. Pour cette troisième forme d'extinction des traités, les Etats se sont basés sur des principes très discutables, mais qu'il faut discuter par suite de nombreux arguments fallacieux employés pour les étayer et des conséquences qui en sont résultées.

*
* *

Examinons tour à tour ces diverses propositions. Et d'abord celle de la fin naturelle des traités ou de droit.

SECTION PREMIERE. — *L'extinction des traités de plein droit.*

Les auteurs ont voulu voir dans le caractère de contrats qu'il faut reconnaître aux traités publics, la faculté de leur appliquer certains des modes d'extinction que le Droit privé établit pour les conventions entre particuliers ¹. Et encore ne transposent-ils dans le Droit international que des modes d'extinction du Droit privé que le législateur interne consacre plutôt qu'il ne crée, laissant de côté ceux qu'il sanctionne par la loi et qui, par suite de l'inexistence d'une autorité législative supérieure internationale, ne peuvent être appliqués aux conventions entre les Etats. Fauchille trouve cette transposition superflue : « Il y a assurément analogie entre les engagements naissant entre Etats des traités publics et les obligations conventionnelles du Droit civil ; mais il n'y a ni identité, ni réelle similitude ² ». Quoi qu'il en soit, et sans entrer à fond dans cette question, il y a des circonstances où les traités s'éteignent de plein droit, naturellement, et sans que leur fin puisse donner, au point de vue juridique, à un des contractants, le droit d'en retarder l'extinction, sauf, bien entendu, si le traité ou la commune volonté des Etats contractants n'en avaient décidé autrement. Nous allons passer maintenant en revue les causes d'extinction des traités qui se trouvent admises de plein droit, aussi bien dans le Droit privé que dans le Droit international, causes qui dérivent de la nature même des choses et pour lesquelles aucun doute n'est possible ³.

1. Le *paiement* ou l'*exécution* mettent fin aux contrats. Il en est de même pour le traité. Il s'agit là évidemment de

1. F. Despagnet, *Cours de Droit international public*, p. 705.

2. *Op. cit.*, I, 3^e partie, n° 845, p. 377.

3. A. G. Heffter, *Le Droit international de l'Europe*, pp. 196-197 ; J. L. Klöber, *Droit des gens modernes de l'Europe*, p. 236 ; Ch. Calvo, *Dictionnaire de Droit international public, et privé*, II, p. 269. P. Fiore, *Nouveau Droit international public* n° 1047, II, pp. 412-413 ; Bluntschli, *Le Droit international codifié*, art. 450 à 461, pp. 260 à 263 ; F. Despagnet, *op. cit.*, n° 453 à 455, pp. 705 à 710 ; P. Fauchille, *op. cit.*, I, 3^e partie, n° 845 à 852, pp. 377 à 382.

traité ayant été conclus pour une période déterminée et à but fixé plus ou moins immédiat, sans comporter d'engagements permanents, mais des actes s'accomplissant d'une seule fois ou à plusieurs fois. Un Etat promet à un autre Etat l'allocation d'un subside ; dès que le paiement de la somme promise a été effectué, le traité prend fin avec la raison même qui l'a fait naître. Ou bien deux Etats se reconnaissent des avantages réciproques, des droits à faire valoir l'un contre l'autre ; lorsque les obligations ont été de part et d'autre exécutées, lorsque les prestations dues ont été remplies, le traité perd sa raison d'être.

2. Les conventions s'éteignent par *l'arrivée ou l'expiration du terme* pour lequel elles ont été conclues. C'est d'ailleurs le cas le plus fréquent. Dans la plupart des traités, il est stipulé qu'à l'époque d'une certaine échéance, les obligations ne produiront plus leurs effets. Le terme extinctif peut être prévu expressément ou tacitement ; dans tout traité de commerce la durée est déterminée formellement, et ce traité cesse d'être obligatoire dès que le temps fixé s'est écoulé ; il peut y avoir l'engagement de neutralité pour la durée d'une guerre déterminée : là, le terme prescrit découle de la nature même de l'obligation contractée. Il est vrai qu'un traité temporaire, dont le terme extinctif approche, peut être renouvelé par tacite reconduction, si le traité lui-même le prévoit, ou par une déclaration expresse des Etats contractants.

3. L'arrivée d'une *condition résolutoire* est aussi un mode d'extinction des traités. Elle peut-être expresse ou tacite. Si elle est expresse, l'obligation est résolue de plein droit, selon la lettre du traité ; si elle est tacite, la fin du traité se fonde sur une interprétation rationnelle de l'intention des parties. Ainsi, au cas où deux Etats viendraient à conclure un traité d'alliance défensive contre une troisième puissance, ce traité serait résolu, au profit d'un des deux Etats contractants, si l'autre partie au traité venait à attaquer la troisième puissance sans aucune provocation de sa part. — Il faut mentionner que, en général, la condition résolutoire

tacite est susceptible de laisser toujours libre cours à un certain arbitraire, un Etat déterminant ordinairement lui-même dans quel cas cette clause doit jouer.

4. *L'impossibilité d'exécuter* un traité peut être cause de sa suspension et même de son extinction, si l'empêchement est absolu et permanent. L'on envisage généralement deux cas d'impossibilité d'exécution : l'un physique, l'autre juridique et moral. Le premier, très rare, peut provenir de la perte totale de l'objet, par cas fortuit et sans la faute d'aucune des parties. Fauchille cite, en exemple, les cas du percement d'un tunnel ou d'un isthme, trouvé ensuite impossible, ou celui de la navigation sur un fleuve, reconnu plus tard, non navigable¹. — L'impossibilité d'exécution juridique est plus sujette à caution et plus difficilement déterminable. Comment décider, quand plusieurs traités sont en contradiction, envers quel Etat est liée une puissance et à quel traité elle donnera la préférence ? Il semblerait que, dans ce cas, le traité conclu le premier, aurait un droit de priorité.

En règle générale, cependant, l'impossibilité d'exécution d'un traité ne doit pas provenir du fait qu'il est inappliqué, par suite de la mauvaise volonté de l'un ou de tous les contractants, mais parce qu'il est inapplicable de lui-même, de sa nature propre. Si l'exécution d'un traité devenait plus onéreuse pour l'une des parties, cette dernière ne pourrait s'en prévaloir pour ne point l'exécuter ; tout ce qui lui serait permis, si le préjudice causé est réellement trop grand, ce serait de réclamer des dommages-intérêts à celui dont le fait illégal a été la cause des difficultés survenues². Il y aurait un cas d'impossibilité d'exécuter un traité, lorsqu'un Etat, en butte à une révolte intérieure ou aux prises avec un ennemi sérieux, ne pourrait faire honneur au traité d'alliance qui le lie à un autre Etat. Dans cet exemple aussi, il y a place pour un certain arbitraire, surtout si les parties n'avaient pas prévu ce cas expressément dans leurs con-

1. *Op. cit.*, I, 3^e partie, n^o 849. D, p. 378.

2. Klüber, *op. cit.*, p. 236.

ventions. L'adage : *ultra posse nemo tenetur*, n'a pas de fondement juridique ; comme, par suite de l'inexistence d'un pouvoir judiciaire international sanctionnateur, il n'y a pas non plus de sanction juridique, l'appréciation de cette impossibilité n'est, dans la plupart des cas, qu'arbitraire. — Il peut se présenter, enfin, une impossibilité morale qui mette fin à une convention, par suite de l'introduction dans la vie internationale, d'usages nouveaux et qui sont en désaccord avec la convention conclue antérieurement. « Il en serait notamment ainsi lorsqu'un traité deviendrait contraire aux droits généraux de l'humanité ou lorsqu'il causerait un préjudice à l'un des contractants — selon une formule plus restreinte, seulement dans le cas où il compromettrait l'existence même d'une nation ¹. » Mais il en est de l'impossibilité morale comme l'impossibilité juridique : un fondement juridique lui manque ; de plus, il sera toujours plus difficile d'apprécier l'impossibilité morale que l'impossibilité physique. Enfin M. Karl Strupp admet, qu'un traité puisse prendre fin « si, d'après les règles de la bonne foi qui valent aussi en Droit international public, on ne peut exiger de l'une des parties qu'elle se conforme encore à l'avenir aux stipulations du traité ² ». C'est un cas d'opportunité et d'appréciation qui ne dépend que de la sagesse politique de l'Etat qui a imposé le traité et du plus ou moins grand intérêt du moment que ce même Etat porte à l'Etat lésé.

5. Un point très controversé est celui de la *renonciation d'un Etat* aux avantages que lui procure ou pourra lui procurer un traité ou une clause de ce traité. Une pareille renonciation met-elle, en droit, fin à la clause du traité ou au traité lui-même ? En principe, un Etat est libre de ne pas user des droits que lui accorde une convention. Il peut toujours renoncer à un traité purement et simplement, ou bien moyennant de nouveaux avantages personnels. Seulement, cette renonciation ne peut être faite aux dépens des

1. J. Otétéléchano, *De la valeur obligatoire des traités internationaux*, pp. 142-143.

2. *Eléments du Droit international public*, p. 189.

Etats tiers, et surtout aux dépens des autres Etats parties au traité. Si, en effet, tous les Etats contractants renonçaient à certaines stipulations prescrites en leur faveur, rien que de très naturel. Mais il ne faut pas que, par la renonciation de l'un ou de plusieurs des contractants, les droits acquis des autres cocontractants soient violés. Une renonciation pure et simple ou conventionnelle, totale ou partielle de la part de l'un des contractants, peut apporter des troubles dans la jouissance des autres bénéficiaires. Ainsi, le traité de Versailles a prévu dans sa VIII^e partie (touchant aux réparations), annexe 2, paragraphe 18, que : « Les mesures que les puissances alliées et associées auront le droit de prendre en cas de manquement volontaire par l'Allemagne, et que l'Allemagne s'engage à ne pas considérer comme des actes d'hostilité, peuvent comprendre des actes de prohibitions et de représailles économiques et financières et, en général, telles autres mesures que les gouvernements respectifs pourront estimer nécessitées par les circonstances ¹. » Or, la Grande-Bretagne en octobre 1920 et l'Etat serbo-croate-slovene en février 1922 ont renoncé respectivement, chacun pour ce qui le concerne et en tenant compte de leurs intérêts supérieurs, aux représailles économiques et financières que leur accordait le traité de Versailles ². Naturellement, ces renonciations n'ont pas manqué de porter indirectement préjudice aux autres Etats, parties au traité, puisqu'ils sont tous solidaires de l'exécution intégrale de ce dernier. Il en ressortirait, en fin de compte, qu'un contractant n'est pas toujours libre de renoncer à ses droits, lorsque des tiers, parties eux aussi au traité, auraient à en souffrir. Dans une convention bilatérale, au contraire, la renonciation reste possible.

6. Il est, enfin, un dernier cas d'extinction de traité en Droit international et que l'on peut comparer à celui du Droit privé : c'est le *consentement réciproque* des parties contractantes à mettre fin à une convention, d'en faire ces-

1. Louis Le Fur et Georges Chklaver, *Recueil de textes de Droit international public*, p. 361.

2. P. Fauchille, *op. cit.*, *id.*, n° 832, p. 353 et n° 850, pp. 379-380.

ser les effets. Cette résiliation s'inspire de la règle générale du droit : *nihil tam naturale est quam quidquid eo modo dissolvi quo cogitatum est*. Le *mutuus consensus*, qui a permis aux Etats de se lier par un traité, a, comme conséquence naturelle et logique, le *mutuus dissensus*, ou la faculté de se délier de ce même traité. Les exemples historiques en sont nombreux. C'est ainsi que par l'article 5 du traité de paix entre l'Autriche et la Prusse, signé à Prague le 23 août 1866, « Sa Majesté l'empereur d'Autriche transfère à Sa Majesté le roi de Prusse tous ses droits acquis dans la paix de Vienne du 30 octobre 1864 sur les duchés de Holstein et de Schleswig, avec la modalité que les populations des districts septentrionaux de Schleswig, si elles donnent par libre suffrage à reconnaître le désir d'être réunies au Danemark, doivent être cédées au Danemark »¹. Or, par l'article premier du traité signé à Vienne entre les mêmes puissances le 11 octobre 1878, l'article 5 précité fut abrogé et les droits sur les deux duchés maintenus en faveur de l'empereur d'Allemagne seul²; le Danemark ne put juridiquement protester contre cette abrogation, puisqu'il n'était pas partie contractante au traité de 1866. — Le consentement réciproque peut donner lieu à une extinction définitive de la convention. Il peut, tout aussi bien, provoquer simplement une révision partielle de celle-ci ou son remplacement par un traité tout à fait nouveau. Ce cas est assez fréquent, pour les traités commerciaux et économiques spécialement. Les parties peuvent aussi prévoir, dans le traité lui-même, dans quelles conditions et sous quelles formes un seul des Etats contractants pourra le dénoncer. Ajoutons, cependant, que l'extinction du traité par le mutuel dissentiment ne doit pas porter, ni directement ni indirectement, atteinte aux droits acquis par les tiers dans ce traité.

1. G. Fr. de Martens, *Nouveau Recueil général des traités*, t. XVIII, 1873 p. 345.

2. *Id.*, 2^e série, t. III, 1878-1879, p. 529.

SECTION II. — *Les causes d'extinction spéciales aux traités.*

Un traité international général peut, *ipso jure*, mettre fin à des conventions particulières entre Etats, si celles-ci sont incompatibles avec l'esprit du traité général. C'est ainsi que s'exprime l'article 20, alinéa 1, du Pacte de la S.D.N. : « Les membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes les obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes ». Ceci pour deux ou plusieurs Etats, tous membres de la Société. Pour les traités liant deux ou plusieurs puissances, mais dont toutes ne seraient pas membres de la S. D. N., l'article 20, alinéa 2 du Pacte, oblige ces puissances à prendre des mesures immédiates pour se dégager des obligations incompatibles avec les termes du Pacte et assumées avant leur entrée dans la Société. Considérons un autre exemple. Il est admis que, sauf pour la Suisse, le cas des autres Etats déclarés avant la guerre perpétuellement neutres, se trouve en opposition avec le Pacte de la S.D.N. ; il est actuellement impossible à ces Etats de se prévaloir des traités conclus en vue de la reconnaissance et de la garantie de leur neutralité perpétuelle, puisque de telles clauses sont contraires à la lettre du Pacte.

Parmi les causes d'extinction spéciales aux conventions entre Etats, figurent la guerre, la dénonciation pour cause d'inexécution d'un traité par l'une des parties contractantes, le mutuel dissentiment et, enfin, la révision et la dénonciation expressément prévues.

1. La question a été très longtemps discutée de savoir si les traités ne restent obligatoires que dans l'état de paix entre les contractants et si une *guerre*, survenue entre les Etats parties au même traité, mettait, *ipso facto*, fin à ce traité. Sauf pour les conventions conclues expressément en vue et pour la durée de la guerre, et qui entrent en vigueur lors de sa déclaration, on s'est demandé si pour les autres traités — ceux qui ne produisent leurs effets qu'en temps de paix — la déclaration de la guerre est une cause

d'extinction définitive ou simplement une suspension momentanée de leurs effets ? « On ne saurait considérer comme un effet immédiat de la guerre l'extinction de tous les traités et de toutes les conventions conclus entre les Etats belligérants ; on doit considérer comme éteints les seuls de ces actes qui, eu égard à leur nature et à leur matière, doivent être réputés incompatibles avec l'état de guerre »¹. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle et même au commencement du XIX^e siècle, la guerre remettait en question toutes les clauses des traités antérieurs, aussi bien des traités économiques que des traités de cession de territoires, de délimitation de frontières. Et les traités de paix, qui terminaient la guerre, soit confirmaient tous les traités antérieurs à la guerre, soit une partie seulement². Cette opinion ne pouvait, naturellement, prévaloir ; la guerre ne marquait pas la fin du droit et, si elle en rendait le respect momentanément impossible, son abrogation totale était exagérée. Actuellement, la déclaration de la guerre permet de distinguer entre plusieurs catégories de traités :

a) Les conventions conclues en vue et pour la durée de la guerre entrent en vigueur et sont obligatoires dès la déclaration de celle-ci. La seconde moitié du XIX^e siècle et les premières années du XX^e marquent surtout la floraison des conventions de ce genre. Citons, à titre d'exemple, les conventions de Genève et de la Haye relatives au traitement des malades et des blessés dans les guerres terrestres et maritimes. b) La déclaration de la guerre suspend, pour sa durée, les conventions ayant un caractère permanent et dont l'exécution a été intégrale ou successive, telles les délimitations de frontières, les dettes publiques, etc. Par cette suspension d'ailleurs, la force juridique des obligations n'est point réduite à néant. Il serait même nécessaire que les traités de délimitations de frontières soient observés puisque ce sont eux qui déterminent la nationalité et les devoirs des habitants des territoires respectifs. c) Les traités conclus en vue de la sauvegarde des droits des par-

1. P. Fiore, *Le Droit international codifié et sa sanction juridique*, p. 646.

2. J. Olétéléchano, *op. cit.*, pp. 156-157.

ticuliers et qui ressortent plutôt du Droit privé (tels les droits de succession, la propriété sous toutes ses formes, l'état des personnes, etc.) peuvent être seulement suspendus pendant la lutte. d) Les traités d'ordre politique, conclus exclusivement en vue des relations pacifiques (traités d'alliance, de secours et de subsides, de commerce, de navigation, etc.) cessent, de par leur nature, d'être obligatoires, du moment que les relations pacifiques sont devenues des relations hostiles. La fin des hostilités ne les remet pas en vigueur *ipso facto* ; le traité de paix peut les renouveler ; autrement, de nouveaux engagements sont nécessaires. L'article 289 du traité de Versailles, l'article 241 du traité de Saint-Germain et l'article 168 du traité de Neuilly, ont adopté la thèse de l'extinction des traités par la guerre. Ainsi, d'après l'article 289 du traité de Versailles : « Chacune des puissances alliées et associées, ... notifiera à l'Allemagne les conventions bilatérales ou les traités bilatéraux dont elle exigera la remise en vigueur avec elle » ; les Etats ne pourront remettre en vigueur « que les conventions ou traités qui sont conformes aux stipulations du présent traité ». D'autre part, « les conventions bilatérales et traités bilatéraux qui auront fait l'objet d'une telle notification, seront seuls remis en vigueur entre les puissances alliées ou associées et l'Allemagne ; tous les autres sont et demeureront abrogés ».

2. La seconde cause d'extinction spéciale aux conventions entre Etats serait celle de la *dénonciation pour cause d'inexécution* d'une clause ou des clauses par l'un des contractants. L'autre ou les autres co-contractants peuvent-ils se trouver dégagés de leurs obligations, peuvent-ils considérer la convention comme anéantie ou bien doivent-ils la dénoncer expressément ? Une telle solution semblerait contraire à l'esprit même des traités. *Pacta sunt servanda*. Une seule des parties ne peut défaire ce que la volonté contractuelle de deux ou plusieurs Etats a formulé. Le principe précité se trouverait gravement compromis. Fauchille observe avec raison : « Si l'inexécution devait avoir comme résultat de délier, automatiquement en quelque sorte, les

autres parties de leurs obligations conventionnelles, chaque Etat signataire aurait un moyen trop commode de se dégager à sa guise d'une convention qui le gêne : il lui suffirait, en effet, pour la faire disparaître, de refuser d'exécuter telle ou telle de ses dispositions » ¹. Dans le Droit privé (art. 1184 du Code civil) : « La condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des deux parties ne satisfera point à son engagement ». Pourtant, même « dans ce cas, le contrat n'est point résolu de plein droit. La partie envers laquelle l'engagement n'a point été exécuté a le choix, ou de forcer l'autre à l'exécution de la convention lorsqu'elle est possible, ou d'en demander la résolution avec dommages et intérêts. La résolution doit être demandée en justice, et il peut être accordé au défendeur un délai selon les circonstances ». Mais comment, dans l'état actuel du Droit international, assurer les droits lésés des autres Etats ? L'existence d'une justice internationale suffisamment forte pour forcer l'Etat récalcitrant à exécuter ses obligations serait un moyen. Seulement, cette justice est sans influence sérieuse. Actuellement, l'Etat qui ne veut pas respecter ses engagements peut toujours se prévaloir du fait que l'inexécution d'un traité est inhérente à la nature même de l'engagement et non à sa mauvaise volonté. Dans ce cas, que pourra faire l'Etat lésé s'il n'arrive pas à obtenir des dommages-intérêts de l'autre partie, ou bien si un autre traité ne venait régler leurs droits, en tenant compte de nouvelles circonstances et de leurs forces respectives du moment ? Il est tout d'abord un fait certain : il serait absolument injuste, et contraire à l'esprit même des conventions, que l'une des parties continue à remplir ses obligations, tout en subissant des dommages du fait de l'inexécution d'une ou des clauses par l'autre partie. Un Etat peut, évidemment, user de représailles et forcer, par là, l'autre Etat à avoir plus d'égard pour ses droits ; mais c'est là une arme à double tranchant et qui, souvent, peut être la cause de plus de désavantages que de bienfaits. La guerre serait aussi un des

1. *Op. cit.*, I, 3^e partie, n° 854, p. 388.

moyens pour forcer le co-contractant à s'exécuter ; cependant, ce procédé peut, lui aussi, manquer d'efficacité puisque, au lieu de forcer l'adversaire à rentrer dans la légalité, l'Etat lésé peut, au contraire, et malgré son bon droit, être lui-même victime d'une force plus grande de la part de l'Etat récalcitrant.

D'autre part, l'inexécution et l'inobservation d'une convention ne mettent pas fin à cette dernière *ipso jure*. Tout le monde souffrirait d'un tel procédé. La partie coupable — dont l'inobservation peut être involontaire, et qu'elle serait disposée à réparer — ne connaîtrait pas si son infraction a mis fin au traité ou si ce dernier reste encore en vigueur. La partie lésée elle-même peut préférer le maintien du reste de la convention, malgré les dommages subis par l'inobservation de l'une ou de certaines des dispositions. Les Etats tiers eux-mêmes gagneraient à savoir dans quels rapports juridiques se trouvent deux ou plusieurs souverainetés touchant certains problèmes ou questions. Ces incertitudes ont fait préconiser « que la partie lésée aura le droit de dénoncer la convention violée par l'autre partie, si elle le juge à propos ¹ ». Cette opinion serait excessive. Fauchille enseigne que la partie lésée peut seulement « ne point résister à l'inexécution d'un traité et alors consentir ainsi à son extinction ». Et il ajoute : « C'est dans ce dernier sens seulement qu'il peut être régulièrement parlé de la fin d'un traité par sa non-exécution, car, dans ce cas, c'est en définitive par le mutuel dissentiment des parties qu'elle a lieu ². »

Enfin, une dernière question se poserait au moment de l'inexécution d'une clause d'un traité, en cas de l'existence d'une condition résolutoire tacite : cette inexécution met-elle, oui ou non, fin à tout le traité ? Certains auteurs admettent l'obligation, au même titre, de tous les articles d'une convention. Dans ce cas, chaque partie a le droit de juger si elle doit ou non dénoncer la dite convention. Tous les articles ont été insérés moyennant compensations réciproques et sont d'égale valeur, sauf dérogations expresses

1. J. Otétéléchano, *op. cit.*, p. 147.

2. P. Fauchille, *op. cit.*, *id.* p. 389.

contenues dans le traité lui-même ¹. Pour d'autres auteurs, la résolution du traité sera générale ou partielle selon l'importance de chacun des articles violés. Si tous les articles sont indissolublement liés, la violation de l'un d'eux peut causer la fin de tous les autres. L'Italie a, par exemple, dénoncé le pacte de la Triple-Alliance, en se basant sur l'insuffisante exécution de l'article 7 de ce pacte, qui lui promettait des compensations territoriales, dans le cas où l'Autriche-Hongrie entreprendrait une action dans les Balkans. Au cas où les divers articles pourront rester indépendants les uns des autres, l'inexécution de l'un d'eux laisserait les autres absolument intacts ². « La bonne foi étant la base même des traités publics, un pays se croira souvent autorisé à rompre une convention à propos de laquelle un autre Etat n'aura pas tenu ses engagements, même sur un point secondaire... De là la clause souvent insérée, d'après laquelle l'inexécution de certaines parties du traité en laisse subsister le surplus ³. »

3. Nous avons déjà vu que les conventions internationales prennent fin régulièrement, soit par la dénonciation commune des parties contractantes, le mutuel dissentiment, soit par la dénonciation unilatérale prévue par le traité lui-même ; elles peuvent s'éteindre, enfin, si les Etats s'étaient réservé expressément le droit de révision et s'ils en avaient déterminé d'avance les conditions. Ces trois derniers cas seraient évidemment les plus propices, ceux qui donneraient le moins matière à critique ou aux complications internationales. Pour ne parler que de la dénonciation expressément prévue, elle est fréquente dans la pratique, surtout dans les traités à durée indéfinie, et, lorsqu'elle se présente, c'est en quelque sorte le traité lui-même qui l'autorise et la sanctionne : les parties ne font qu'user d'un droit qu'elles se sont d'avance et mutuellement reconnu. Pour éviter les malentendus et empêcher les préjudices réciproques possibles, l'extinction du traité, même dans ce dernier cas, ne

1. J. Otéreléchano, *op. cit.*, pp. 148-149.

2. P. Fauchille, *op. cit.*, *id.*

3. F. Despagnet, *op. cit.*, p. 707.

devrait se produire, avec tous ses effets, qu'un certain temps après l'avis de dénonciation, que le traité soit conclu pour une durée indéfinie ou pour une durée limitée ; pour les conventions à durée limitée, le préavis pourrait être très court ; pour celles à durée indéterminée, le préavis pourrait être plus ou moins long : six mois, un an, deux ans, suivant l'importance de la convention. Déjà, dans la convention conclue à Paris le 30 avril 1862, entre la France et la Grande-Bretagne, pour régulariser la situation des compagnies commerciales, industrielles et financières, dans les Etats respectifs, l'article 3 prévoyait que : « La présente convention est faite sans limitation de durée. Toutefois, il sera loisible à l'une des deux H. P. C. de la faire cesser, en la dénonçant un an à l'avance. » Par le même article, « les deux H. P. C. se réservent, d'ailleurs, la faculté d'introduire, d'un commun accord, dans cette convention, les modifications, dont l'utilité serait démontrée par l'expérience ¹ ». Les conventions de la Haye ont prévu que la dénonciation n'aura d'effet qu'un an après sa notification ². — Par la faculté de

1. De Clercq, *Recueil des traités de la France*, VIII, p. 405.

2. Il est un traité particulièrement intéressant du point de vue qui nous occupe : les parties contractantes y ont prévu une révision possible, une suspension unilatérale en cas de guerre et, enfin, une dénonciation qui serait suivie d'une révision. C'est le traité de Washington, du 6 février 1922, qui est venu limiter les armements navals entre les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon.

L'art. 21 de ce traité prévoit sa révision : « Si, pendant la durée du présent Traité, une Puissance contractante estime que les *exigences de sa sécurité nationale*, en ce qui touche la défense navale, se trouvent matériellement affectées par des circonstances nouvelles, ces Puissances contractantes se réuniront en conférence, sur sa demande, pour examiner à nouveau les dispositions du présent Traité et s'entendre sur les amendements à y apporter.

« En raison des possibilités de *progrès dans l'ordre technique et scientifique*, les Etats-Unis provoqueront la réunion d'une Conférence de toutes les Puissances contractantes après les avoir consultées. Cette Conférence se tiendra aussitôt que possible après l'expiration d'une période de huit ans à dater de la mise en vigueur du présent traité et examinera le changement à y apporter, s'il y a lieu, pour faire face à ces progrès. »

L'art. 22 a trait à la suspension unilatérale et temporaire de certaines clauses du traité. Il s'exprime en ces termes : « Si l'une des Puissances contractantes se trouve engagée dans une guerre qui, dans son opinion, affecte sa sécurité nationale du côté de la mer, cette Puissance pourra, sur avis préalable donné aux autres Puissances contractantes, se dégager, pour la durée des hostilités, de ses obligations résultant du présent Traité, à l'exception de celles qui sont prévues aux art. 13 et 17. Toutefois cette Puissance devra notifier aux autres

dénonciation expressément prévue, un traité à durée définie devient un traité à durée limitée. Cette dénonciation autorisée permet aux Etats de conclure un nouveau traité, ou, mieux encore, les Etats conserveront l'ensemble du traité dénoncé se contenteront de reviser seulement la clause périmée et qui a été la cause de la dénonciation de tout le traité.

SECTION III. — *De la possibilité de la révision et de la dénonciation unilatérale des traités*

Nous arrivons à la troisième catégorie d'extinction des traités. Il nous faut envisager, en effet, les cas où un Etat dénoncé et se contenteront de reviser seulement la clause

Puissances que la situation est d'un caractère assez critique pour exiger cette mesure.

« Dans ce cas, les autres Puissances contractantes échangeront leurs vues pour arriver à un accord sur les dérogations temporaires que l'exécution du traité devrait comporter, s'il y a lieu, en ce qui les concerne. Si cet échange de vues ne conduit pas à un accord, conclu régulièrement selon les procédures constitutionnelles auxquelles elles sont respectivement tenues, chacune d'elles pourra, après en avoir donné notification aux autres, se dégager, pour la durée des hostilités, des obligations résultant du présent Traité, à l'exception de celles qui sont prévues aux art. 13 et 17.

« A la cessation des hostilités, les Puissances contractantes se réuniront en conférence pour examiner les modifications à apporter, s'il y a lieu, au présent Traité. »

Enfin, par l'art. 23, la dénonciation prévue ne produirait son effet que deux ans après la notification, à moins que, dans l'intervalle de ces deux années, les Puissances ne s'entendent pour le reviser. « Le présent traité, est-il dit dans cet article, restera en vigueur jusqu'au 31 décembre 1936. S'il n'est fait notification, deux ans avant cette date, par aucune des Puissances contractantes, de son intention de mettre fin au Traité, ce dernier restera en vigueur jusqu'à l'expiration d'un délai de deux ans à dater du jour où l'une des Puissances contractantes notifiera son intention de mettre fin au Traité. En ce cas, le Traité prendra fin pour toutes les Puissances contractantes. La notification devra être faite par écrit au gouvernement des Etats-Unis, qui devra immédiatement en transmettre aux autres Puissances une copie authentique avec l'indication de la date de réception. La notification sera considérée comme faite à cette date, à partir de laquelle elle produira son effet. Dans le cas où le gouvernement des Etats-Unis notifierait son intention de mettre fin au Traité, cette notification sera remise aux représentants diplomatiques à Washington des autres Puissances contractantes, la notification sera considérée comme faite et prendra effet à la date de la communication aux dits représentants diplomatiques.

« Toutes les Puissances contractantes devront se réunir en conférence dans le délai d'un an à partir de la date à laquelle aura pris effet la notification par une des Puissances, de son intention de mettre fin au Traité. »

plus se considérer comme lié par les obligations que lui impose la convention conclue entre eux. « Cette faculté de dénonciation, exorbitante de prime abord et qui n'existe pas dans les rapports entre particuliers, à moins de conventions formelles, peut être prévue à l'avance par les Etats contractants, ou être exercée sans clause expresse qui la consacre¹. » L'étude de la dénonciation unilatérale n'est pas seulement importante au point de vue théorique, au point de vue des principes sur lesquels on a essayé de baser son fondement juridique ; elle l'est en outre, et surtout, au point de vue politique, pratique, puisque cette dénonciation unilatérale a servi à mettre fin inopinément à un traité avant son échéance, ou à conduire, par voie détournée, à une révision plus ou moins forcée, plus ou moins étendue.

Peut-on admettre la possibilité et la légitimité d'une dénonciation unilatérale, non prévue dans le traité ? « Non, en principe, car, à ce compte, les Etats ne continueraient à exécuter que les traités qui leur sont avantageux et dénonceraient les autres ; ce seraient, dès lors, la mauvaise foi et l'arbitraire substitués, dans les rapports internationaux, à la bonne foi et à la loyauté qui doivent dominer dans ces rapports, sous peine de rendre impossible le fonctionnement même de la communauté internationale². » Rappelons de nouveau, qu'à côté du principe essentiel de l'idée de convention : les traités valablement faits, doivent être respectés et observés, un second principe, non moins important et absolu que le premier, veut qu'un traité, une fois conclu, ne puisse être rompu ou révisé par un acte de volonté unilatéral. De nombreuses citations d'auteurs, développées par chacun d'eux sous une forme différente, pourraient illustrer cette idée. Il en ressort que la dénonciation des traités, ou leur révision, doit être, comme leur négociation, œuvre commune des parties contractantes. « La partie qui a des raisons suffisantes pour considérer comme bien fondé son droit de demander l'abrogation d'un traité, peut en suspendre l'exécution en notifiant par voie diplomatique sa prétention aux

1. F. Despagnet, *op. cit.*, p. 707.

2. A. Mérignhac, *Traité de Droit public international*, II, p. 789.

autres parties intéressées et provoquer la révocation légale de ce traité. Toutefois la révocation ne pourra être considérée comme légalement réalisée, que par suite de l'accord formel des parties intéressées ou de la sentence du tribunal compétent¹. » Les Etats contractants seuls, en effet, sont libres de changer ou d'abroger les dispositions d'une convention qui les lie, en sauvegardant, naturellement, les droits acquis par les tiers. Car, si les Etats pouvaient librement s'affranchir, selon le besoin de leurs intérêts, ou le vœu de leur caprice, des obligations par eux contractées, il n'y aurait plus d'engagements internationaux². Dans cette question de possibilité de dénonciation ou de révision unilatérales, nous pouvons discerner encore une analogie et une différence entre le Droit privé et le Droit international. Dans les deux droits, le respect dû aux contrats et aux traités est obligatoire. Pour les engagements du Droit privé, un particulier, s'il a subi un préjudice sérieux, peut toujours s'adresser aux tribunaux compétents et demander la résiliation d'un contrat désavantageux ou son renouvellement, et, dans quelques cas exceptionnels, il pourra obtenir gain de cause. Au contraire, dans notre société internationale encore mal organisée, il n'existe pas de tribunal international, susceptible de recevoir une demande d'abrogation ou de révision d'une convention et capable de trancher le différend par une sentence obligatoire. Un Etat ne peut compter que sur la bonne volonté ou l'intérêt de son cocontractant pour reviser, à l'amiable, un engagement trop lourd pour lui. Il est vrai que depuis la mise en vigueur du Pacte de la S. D. N., l'article 19 du dit Pacte permet à un Etat d'aboutir, indirectement d'ailleurs, à réviser un traité ou une situation internationale qui lui porte préjudice ; mais la mise en œuvre de cet article sera difficile et il n'est pas bien sûr qu'avec l'esprit qui anime encore la politique des puissances, il puisse rendre les services attendus. Pour rester dans la légalité internationale et ne point porter atteinte aux droits d'un contractant, l'Etat lésé doit

1. P. Fiore, *op. cit.*, n° 824, p. 410.

2. Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international public européen et américain*, n° 1211, II, p. 922.

attendre que ce dernier donne son assentiment aux changements à apporter à leur nouvelle situation juridique réciproque. Toute modification ou abrogation unilatérale d'une convention est considérée comme une infraction, une violation de cette convention. En principe, tant que le commun dissentiment ne vient mettre fin au mutuel consentement, la convention existe de plein droit, bien qu'en fait ses clauses ne soient plus ni observées ni exécutées. Cette idée est la conséquence logique de la norme morale et juridique : *Pacta sunt servanda*. L'Etat violateur peut être considéré, par contre, comme étant sorti de lui-même de la communauté internationale et du Droit des gens. Pourtant, « la violation du traité ne lui donne aucun droit : elle détruit les rapports de droit qui liaient les Etats signataires du traité : elle est un fait et rien de plus¹ ». La force de ce principe s'est imposée déjà en 1870 : la Russie ne s'est trouvée dégagée de la clause relative à la neutralisation de la mer Noire que lorsque la Conférence de Londres de 1871 est venue abroger cette clause. C'est d'ailleurs à cette conférence que les grandes puissances ont fait la déclaration déjà citée et selon laquelle : « Aucune puissance ne peut se délier des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale ». Les Etats forment des personnalités juridiques distinctes, reconnues comme telles par le Droit des gens ; ils concourent tous ensemble à l'organisation de la vie internationale, selon les principes du Droit international préalablement établis ; leurs accords sont de nature à créer et à consolider telle ou telle situation juridique internationale. La révision ou la dénonciation unilatérales de ces accords ne peut qu'occasionner le désordre, là où existait un ordre, même apparent, et ne conduire qu'à des complications ou à un déséquilibre international. Ainsi donc, les idées du respect et du maintien des traités internationaux sont inhérentes à la notion même de convention : les traités doivent être respectés et ne peuvent être résolus que par le concours mutuel des parties con-

1. Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 126.

tractantes. De plus, la doctrine et les peuples les approuvent comme des normes inviolables.

*
* *

Il semblerait que de telles idées devraient être intangibles. Pourtant, malgré leur force obligatoire juridique et morale, il est arrivé que ces deux idées ont été méconnues, souvent même sans la mauvaise volonté des parties contractantes. Les faits eux-mêmes se chargeaient d'en imposer l'obligation. Nous savons que le Droit des gens a eu, de tous temps, pour but de faire cadrer, de mettre en harmonie, les grands intérêts de la société internationale, avec les sains principes juridiques. Mais si la raison d'être du droit international, a été d'établir des rapports juridiques de plus en plus fréquents et de plus en plus solides entre les Etats ; si ce droit a cherché, d'autre part, à assurer aux traités une fois conclus une force obligatoire sinon intangible, du moins avec le minimum d'incertitude, lui-même a été obligé de tenir compte de la nécessité où se trouvent les Etats de réclamer la révision d'un traité, voire même de dénoncer unilatéralement une convention, soit au cas où ni l'un ni l'autre de ces deux modes d'extinction des engagements internationaux n'ont pas été prévus, soit au cas où l'entente mutuelle des contractants n'a pas abouti à une révision commune ou à une dénonciation commune du traité ou de la convention.

La doctrine ne s'est pas fait faute de conseiller le non-respect des traités dans certains cas, ou d'approuver même leur abrogation unilatérale. A plus forte raison a-t-elle cherché à définir dans quels cas la partie lésée peut demander à être exonérée du fardeau d'une obligation ou allégée dans son accomplissement ¹.

1. A côté « de la ferme conviction exprimée chez tous les publicistes que la foi due aux traités doit être sacrée et inviolable... ces mêmes publicistes reconnaissent que la lettre morte d'un traité et la foi qui lui est due ne devraient pas avoir pour effet d'attenter à la vie morale d'un peuple. Ils ont dès lors admis certaines restrictions à la force obligatoire et à la validité des traités, dans le but de protéger la vie morale et le développement progressif de chaque peuple, et ont fait certaines distinctions, qui ont eu pour résultat de rendre équivoque la foi due aux traités et de laisser à l'appréciation arbitraire des parties

Sous l'empire de quelles circonstances et à la suite de quels raisonnements ? Comment concilie-t-elle l'idée de la force obligatoire des traités avec les restrictions qu'elle lui apporte, restrictions qui sont assez nombreuses, mais qui, si les Etats s'arrogeaient le droit d'en profiter, rendraient la règle : *Pacta sunt servanda*, inopérante et même inexistante. Et en admettant même le droit pour un Etat contractant de réviser, ou de dénoncer de sa seule volonté la clause d'un traité, ou ce traité tout entier, cette révision et cette dénonciation unilatérales, peuvent-elles être pures et simples, ou bien ne produiront-elles tous leurs effets qu'un certain temps après leur notification à l'autre partie contractante ? Ces deux dernières questions recevront leur réponse dans nos développements ultérieurs. Ne considérons, pour le moment, que la première question.

« Les accords entre les Etats peuvent avoir des objets politiques, économiques, juridiques. Ils peuvent être sages et avisés ou imprudents et imprévoyants. La règle de droit n'en est pas la même. Tout accord oblige ceux qui l'ont consenti, et l'Etat qui s'est lié ne peut se délier sans l'assentiment de ceux envers qui il s'est lié. Mais la règle a paru parfois trop sévère. Strictement entendue, elle conduit à des conséquences iniques et plus souvent gênantes ¹. » Tout le problème réside en ces lignes. L'auteur présente bien la nécessité pour les Etats de respecter, quand même, la règle de la force obligatoire des traités : c'est la thèse ; mais les méfaits provenant de l'observation rigoureuse de cette même règle ne lui échappent pas : d'où l'antithèse. Il est bien difficile, en effet, de faire cadrer les événements de la vie internationale avec les règles juridiques admises, même lorsque ces dernières sont présentées dans des formules les plus ingénieuses et en tenant le plus grand compte de la réalité des choses. Trop souvent la vie internationale se

obligées le point de décider si elles doivent refuser toute force juridique à leurs obligations. » P. Fiore, *op. cit.*, n° 1008, II, p. 364. M. Otétéléchano va même plus loin ; selon lui, « la plupart des auteurs apportent de telles restrictions au principe qu'ils avaient d'abord déclaré absolu, que le principe lui-même submergé sous le flot d'innombrables exceptions perd toute sa valeur pratique », *op. cit.*, p. 64.

1. Ch. Dupuis, *Le Droit des gens...*, p. 88.

trouve à l'étroit dans les traités ; trop souvent la forme juridique de ces derniers ne correspond plus à la réalité des choses. L'évolution constante dans les rapports entre Etats appelle nécessairement la confection de nouvelles règles juridiques et par là de nouvelles conventions. Il convient que les Etats se réadaptent constamment et qu'ils puissent se mouvoir plus librement au milieu de leurs accords réciproques et divers, afin de conserver toujours leur individualité nationale distincte de même que le rang, que leur permettent d'avoir leur puissance et leur sagesse politique momentanées. Un auteur peut écrire à juste titre que la prudence politique et les nécessités supérieures, peuvent modifier le principe sacré du respect des traités¹. Despagnet donne, dans une formule générale, l'ensemble de raisons qui peuvent déterminer un Etat à s'affranchir légitimement d'une convention internationale, en dehors des règles de droit régulièrement admises : « Faute de clause relative à la faculté de dénonciation, celle-ci n'en existe pas moins en faveur des Etats contractants. En raison de leur durée indéfinie, des changements plus ou moins lointains qui peuvent se produire dans leur condition, de l'influence que les anciens traités peuvent exercer sur leur existence, de l'incompatibilité des engagements antérieurement pris avec leur situation nouvelle, les Etats ne peuvent se lier à perpétuité². »

Les cas de dénonciation unilatérale, ou tout au moins de demande de révision éventuelle des conventions, seraient donc assez nombreux, surtout si ces conventions engagent les Etats pour une période indéfinie, si elles sont perpétuelles. Mais il ne faudrait pas croire que les traités à durée limitée échappent complètement à toute possibilité de dénonciation non prévue, ou de demande de révision ; leurs exemples sont peut-être moins fréquents dans la pratique internationale, puisque, étant conclus pour une période déterminée, l'Etat lésé — mais obligé de tenir compte quand même de l'opinion et de la conscience publique interna-

1. P. Fiore, *op. cit.*, II, p. 381.

2. *Op. cit.*, p. 707.

tionales — préférerait subir un dommage momentané plutôt que de porter atteinte au Droit international, en dénonçant le traité de sa seule volonté ou bien en réclamant une révision toujours problématique.

Passons en revue les cas dans lesquels la partie lésée peut demander à être exonérée des obligations devenues préjudiciables ou bien les résilier unilatéralement si, à sa demande, l'autre partie contractante avait répondu par un refus.

Le jurisconsulte Bluntschli admet que « les traités cessent d'être obligatoires, lorsqu'ils arrivent à être en contradiction avec le développement des droits généraux de l'humanité et avec le Droit international reconnu ¹. » Le savant auteur donnait ainsi une base morale aux engagements internationaux, ce qui, en réalité, est difficilement déterminable et peut conduire souvent à l'arbitraire. Ce même jurisconsulte reconnaissait encore aux Etats le droit de dénoncer, et par là même le droit de demander une révision à l'amiable, des traités, « dont les dispositions sont incompatibles avec le développement nécessaire de la Constitution et du Droit privé ² », et qui constituent un obstacle permanent à leur développement. Si les traités existent pour les Etats, la réciprocité n'est point vraie ; ils sont conclus pour organiser au mieux les relations entre les puissances et ce principe doit dominer tous les traités. Dès que ces traités sont en contradiction avec la réalité, dès qu'ils sont devenus compromettants pour la vie politique et économique d'un pays, dès qu'il peuvent porter atteinte à l'existence même d'un Etat, ils ne correspondent plus à leur raison d'être. M. Redslob rappelle une doctrine, de quelque crédit chez les Anciens, et qui n'admettait pas l'exécution d'un traité, si celle-ci devait causer un préjudice grave à un des contractants. « Cette thèse ne suppose même pas que l'existence de la République soit mise en péril immédiat ; la possibilité même lointaine d'un dommage sérieux lui suffit ³. » L'auteur cite l'historien grec Polybe,

1. *Le Droit international codifié*, art. 457, p. 262.

2. *Le Droit international codifié*, loc. cit.

3. *Histoire des grands principes...*, p. 57.

comme le défenseur attitré de cette idée. Mais, en vérité, cette doctrine est inadmissible. Il n'existe pas de traité qui ne soit préjudiciable, ou qui ne fasse subir à un des contractants quelque dommage sérieux. Tout Etat cherche à se dérober à ses obligations : c'est un fait ; mais de là à admettre la dénonciation pour des raisons précitées ne ferait que remettre constamment en question tout le Droit international et la paix établie. Il faut en général se méfier des formules trop vagues et trop élastiques et ne prendre en considération que des cas présentant un péril réel pour un Etat. Enoncer une règle générale de répudiation, dans laquelle on pourrait renfermer tous les cas, serait dangereux ; il faut, autant que faire se peut, envisager chaque cas en particulier. Il serait injuste, en effet, d'accorder la révision d'une convention qui serait simplement onéreuse pour un Etat ou dont l'exécution le léserait un peu plus dans ses intérêts moraux et économiques : ceci évidemment afin de conserver aux engagements leur caractère d'obligation réelle et d'écarter tout prétexte peu plausible de manquement à la foi due aux traités. Mais il serait dangereux par contre de laisser subsister des traités qui exigeraient d'un Etat des sacrifices qui seraient au-dessus de ses forces morales et matérielles, et qui pourraient même mettre en danger son existence propre d'Etat indépendant. Non seulement l'Etat gravement lésé aurait à en souffrir ; mais, selon le rôle plus ou moins important qu'il joue dans la vie des Etats, la société internationale elle-même pourrait en être atteinte. Aussi bien, la révision des traités s'impose quelquefois ; si elle réussit, le consentement des parties contractantes règle le différend ; si elle est rejetée et si un Etat lésé dénonce le traité, il serait difficile dans ce cas de soutenir — au point de vue moral naturellement car, au point de vue juridique, la violation de droit n'est jamais admise — que le violateur du droit est l'Etat, qui ne respecte plus ses engagements, que le perturbateur de la paix internationale et de l'ordre établi est l'Etat qui recherche à s'assurer une vie régulière : on ne peut exiger que l'existence d'un traité dangereux et insupportable pour le développement de cet Etat puisse le tenir constamment en danger de mort ou le con-

duire à des soubresauts continuels. « Les conventions ne peuvent avoir de valeur que si elles sont compatibles avec la vie de l'Etat. Le Droit, se bornant à régulariser et à organiser la vie commune, ne peut jamais anéantir l'Etat et la Société. Les traités qui ont pour but de réduire l'Etat à néant ne sont donc pas obligatoires et cessent de l'être dès que leur caractère subversif vient à être démontré »¹. Car, de même que les individus, les Etats ont, eux aussi, le droit et le devoir de briser les chaînes qui sont un obstacle à leur droit à la vie.

A. — Ainsi donc, en dehors des cas ordinairement prévus dans les conventions elles-mêmes, il en est d'autres qui peuvent conduire à une demande en révision ou à une dénonciation unilatérale. Le jurisconsulte belge Rolin Jaequemyns observe que les cas où un Etat peut légitimement s'affranchir d'une promesse faite par un traité peuvent se résumer en un seul : c'est celui où l'accomplissement de la promesse compromettrait les conditions essentielles d'existence de l'Etat promettant². On peut exiger d'un Etat, a-t-on écrit, de pousser la fidélité aux engage-

1. Blutschli, *op. cit.*, art. 460, p. 263. — Il serait intéressant de citer à côté de l'opinion de Blutschli ce passage de Gérard de Rayneval écrit en 1832, et qui a trait surtout au traité de paix imposé par un Etat vainqueur à un Etat vaincu : « La maxime de la fidèle observation des traités de paix n'exclut point toute espèce d'exception. Si un vainqueur, abusant de ses succès, impose au vaincu des conditions tellement humiliantes qu'elles le dégradent, ou tellement rigoureuses qu'elles détruisent en quelque sorte son existence politique; ou enfin, s'il exige de lui des choses qui blessent son honneur, ou qui soient contraires à l'humanité, rien ne peut obliger ce dernier à remplir ses engagements, rien ne peut l'empêcher de saisir une occasion favorable pour s'en affranchir. Le vainqueur ne doit jamais oublier que les nations sont indépendantes; qu'elles ont toutes leurs intérêts, leur dignité, leur honneur à défendre; que, si elles ont des querelles à vider, la réparation doit être proportionnelle à l'injure et ne saurait l'excéder; enfin, que, si la tranquillité publique exige que les engagements soient sacrés, elle n'exige pas moins que ces mêmes engagements soient fondés sur des principes que la justice et l'équité puissent avouer; enfin, le conquérant qui impose la loi doit bien se convaincre que l'ennemi de la paix n'est pas celui qui cherche à sauver son honneur, mais bien celui qui prétend le ravir à son adversaire. C'est d'après ces mêmes principes que l'envoyé des Privermates dit en plein Sénat : *si bonam dederitis, et fidam et perpetuam : si malam, haud diuturnam.* » *Institutions du Droit de la nature et des gens*, t. II, pp. 119-120.

2. La question des passeports en Alsace-Lorraine, *R. D. I. L. C.*, 1888, XX, p. 616.

ments jusqu'à son propre suicide. Dans ce cas, « le droit de propre conservation autorise la nation à s'écarter d'un traité qu'elle ne pourrait plus accomplir sans causer sa propre perte ; cette faculté est même une condition tacite de tous les traités, et notamment des alliances »¹. La formule : *Salus rei publicæ suprema lex est*, est trop ancrée depuis toujours dans l'esprit des gouvernants ; et il est à présumer qu'elle le restera encore, et tant que prévaudront les notions actuelles sur la souveraineté des Etats indépendants. Il faut bien convenir que le principe de droit de conservation des Etats a permis aux politiques peu scrupuleux de se servir des formules de « salut de l'Etat », de la « raison d'Etat », pour perpétrer, au cours de l'histoire, de véritables crimes contre le Droit des gens. Mais la part de vérité que le principe renferme serait bien difficile à nier, surtout si l'on songe que cette clause de rupture tient à la nature même de l'Etat. « Toute nation possède un patrimoine de grands intérêts qui tiennent à ses entrailles elles-mêmes, sur lesquels elle ne peut ni transiger ni accepter la décision d'autrui. Tant qu'il existera des nations, il en sera ainsi »¹. M. Le Fur écrit de même : « L'Etat est la forme d'organisation humaine la plus élevée ; aussi l'adage célèbre *primum vivere* est-il vrai de lui plus encore que de tout autre être... Le devoir de sa propre conservation étant le devoir suprême de l'Etat, ce dernier peut se refuser à l'exécution d'obligations dont l'accomplissement serait de nature à troubler gravement les conditions nécessaires de son existence »². Rares sont les Etats qui consentiraient à risquer leur existence en restant fidèles aux engagements pris si cette fidélité devait leur être fatale. Il est vrai que des cas de détresse absolue sont aussi très rares, si toutefois ils peuvent se présenter.

Faut-il, dans ce cas, comme on le fait dans le Droit privé, admettre le droit de conservation ? Dans le Droit civil et

1. G. F. de Martens, *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*, I, § 52, p. 166.

2. A. Pillet, *Que faut-il penser de l'établissement d'une S. D. N.*, p. 398 de la revue *Scientia*, 1919.

3. *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, p. 456.

le Droit criminel le juge s'incline souvent devant ce droit, il rend sa sentence en s'inspirant des circonstances atténuantes. En Droit international, la doctrine est divisée. Si certains auteurs l'admettent comme un droit, voire même comme une obligation¹, d'autres le repoussent énergiquement. Rivier reconnaît à un individu le droit de se sacrifier, mais il conteste, avec raison d'ailleurs, à un gouvernement le droit de sacrifier l'Etat dont les destinées lui sont confiées.

Selon un auteur, l'absence du droit de conservation ne ferait pas disparaître tous les Etats, il en supprimerait peut-être quelques-uns. « L'histoire nous démontre amplement que les Etats naissent, se développent et meurent. Mais pour qu'il y ait un Droit des gens, s'il doit y avoir des individualités distinctes, il n'est nullement nécessaire que ce soit toujours les mêmes »². Présentée sous cet aspect, l'absence d'un droit de conservation ne saurait nous satisfaire. Il est parfaitement admis que le droit incontestable de tous les Etats de pourvoir à la protection de leurs intérêts ou de leur sécurité propre ait sa limite nécessaire dans le même droit des autres membres de la communauté internationale. Cependant les auteurs ont tort, en général, de forger des cas extrêmes d'existence ou d'absence du droit de conservation pour étayer leur point de vue. La réalité est plus simple ; elle ne présente que rarement des exemples de préjudice mortel pour un des cosignataires, ou bien de violation irréparable du Droit des gens. Et puis, la violation d'un droit, la dénonciation d'un traité ne sont réellement à déplorer que si elles s'accomplissent en vue d'une guerre offensive ; tant qu'elles ne servent que comme un moyen de légitime défense ou de riposte de la part d'un Etat, lésé dans ses intérêts primordiaux, pour forcer l'autre à consentir à une révision de la convention dangereuse, nous les croyons permises. Un traité est conclu pour fixer les rapports juridiques entre deux Etats ; son but consiste à établir des relations régulières entre eux et à permettre à

1. A. Rivier, *Principes du Droit des gens*, I, p. 277; Kohler, *Not Kennt kein gebot*.

2. J. Otétéléchano, *op. cit.*, p. 129.

leur vitalité réciproque de se manifester plus librement. Si le traité devait, un jour, mettre en danger l'existence de l'une des parties, il deviendrait par là même contraire à leur intention primitive, il serait contraire au Droit lui-même. Un autre jurisconsulte, M. Redslob, soutient la même idée que l'auteur précité : le droit de conservation ne peut être reconnu qu'à l'homme individuel, « non à une collectivité qui risque tout simplement de perdre sa personnalité politique, son unité, sa conformation actuelle. Il y a une différence entre la vie elle-même et une simple forme de vie »¹. Nous pensons, encore une fois, que les traités n'ont pas une fin en eux-mêmes ; ils ne sont conclus qu'en vue de certaines circonstances ; ils répondent, dans leur forme juridique, aux besoins momentanés de deux Etats et ne sauraient subsister que tant que leur esprit s'identifiera avec ces besoins réciproques des Etats ; ils ne pourraient produire leurs effets escomptés s'il devait en résulter pour un des contractants un danger de mort.

B. — Certains auteurs ont nié l'existence d'un droit de conservation en général. Certains autres ne l'ont admis que comme un droit de nécessité dissimulé. Pour d'autres, enfin, « les deux termes, droit de conservation et droit de nécessité, apparaissent presque toujours comme interchangeables, comme sont pratiquement identiques les théories qu'ils désignent »². Il est difficile de marquer une ligne de démarcation entre ces deux droits ; quelques auteurs passent de l'un à l'autre imperceptiblement, sans déterminer nettement la différence qui peut exister entre les deux. Au point de vue de l'histoire doctrinale cependant, le droit de nécessité dérive du droit de conservation. Nous sommes d'avis que la théorie du droit de nécessité poussée à l'extrême, et surtout les événements qui en furent l'application, permettent, en dernière analyse, la distinction suivante entre ces deux droits : le droit de conservation a un caractère défensif ou négatif, il tend à supprimer l'obsta-

1. *Op. cit.*, p. 433.

2. Ch. de Visscher, *Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité*, p. 96.

cle — en l'occurrence le traité — qui s'oppose à la préservation de l'instinct vital inné dans tout organisme vivant ; le droit de nécessité a, par contre, à part ce caractère défensif, une tendance offensive ou positive : il ne cherche pas seulement à abroger le traité qui serait un obstacle à la vie régulière d'un Etat, il se propose, de plus, à mettre de côté et à transgresser tous ceux des principes juridiques qui entraveraient un plus grand développement de ce même Etat.

Pour le jurisconsulte allemand, M. Karl Strupp, « l'état de nécessité est la situation, objectivement jugée, dans laquelle un Etat est menacé d'un grave danger, actuel ou imminent, susceptible de mettre en question son existence, son statut territorial ou personnel, son gouvernement ou sa forme même, de limiter, voire d'anéantir son indépendance ou sa capacité d'agir internationale, situation à laquelle il ne peut échapper qu'en violant des intérêts étrangers, protégés par le Droit des gens »¹. A côté des auteurs comme Klüber, Bluntschli, Rivier, Jellinek, Chrétien, Oppenheim, Pillet, Kohler qui admettent l'état ou le droit de nécessité, d'autres juristes comme Pradier-Fodéré, Fiore, Nys, Mérignhac, Westlake, Piédelièvre, Fauchille, de Visscher le jugent contraire au droit et à la justice.

Selon Rivier, il existe un droit, et même une obligation, pour un gouvernement, de violer le droit d'un autre pays, pour le salut de son pays. « C'est là l'excuse de nécessité, l'application de la raison d'Etat. C'est une excuse légitime ». L'idée du droit de conservation et celle du droit de nécessité semblent se confondre dans l'esprit de ce jurisconsulte. Mais, observe le même auteur, comme la nature de cette excuse est exceptionnelle, elle devrait supposer, en théorie, une nécessité, et non une simple utilité². Là gît la vraie difficulté, car « lorsqu'il s'agit du bien de l'Etat, l'utile est nécessaire. *Salus publica suprema lex* ». Bien que cette nécessité soit pour lui primordiale, Rivier ne l'accepte qu'à contre-cœur. La violation du droit ne doit aller que jusqu'à

1. *Op. cit.*, p. 228.

2. *Op. cit.*, p. 278.

l'indispensable et la partie lésée devra être indemnisée pour des dommages subis. Ce n'est, évidemment, dans son esprit, qu'un pis aller. « Il est permis d'espérer, écrit-il, que, la communauté internationale se réalisant de plus en plus, l'égoïsme national sera tempéré aussi sur ce point par des sentiments conformes à l'esprit de fraternité qui doit inspirer, les uns à l'égard des autres, les membres de la famille des nations » ¹. Salutaire leçon, mais qui devrait rester, malheureusement, à l'état de vœu généreux.

Telle qu'elle fut enseignée, la théorie de l'état de nécessité ou de droit de nécessité ne pouvait ne pas produire des conséquences fâcheuses, elle ne pouvait ne pas être poussée jusqu'à ses limites extrêmes. Bien qu'elle ait existé de tous temps, d'abord sous forme de droit absolu de conservation ou de raison d'Etat et avec une justification plus ou moins juridique de la doctrine, elle ne reçut pourtant toute sa valeur politique ainsi que toute la force d'un système juridique complet que dans les derniers temps qui avaient précédé la Grande Guerre. L'école allemande s'y employa de son mieux. « De plus en plus une tendance se fait jour en Allemagne qui menace dans ses fondements l'idée même du Droit. Celle-ci tend à s'absorber, quant à son contenu, dans la notion d'utilité, et quand à son action, dans la notion de force » ². Un tel enseignement aboutit, en fin d'analyse, en notre matière, à la formule « nécessité fait loi », c'est-à-dire à la soumission inévitable du droit devant le fait, toutes les fois que l'organisation juridique ne fournit pas le moyen de résoudre le conflit. Elle aboutit encore à la négation absolue du principe de la foi due aux traités, présentée d'ailleurs avec toute la dialectique doctrinale et les raisonnements juridiques fallacieux. De telles conceptions juridiques ne pouvaient guère servir, dans la vie internationale, de frein aux doctrines politiques et aux ambitions des Etats et des chefs politiques, déjà imbus de la raison d'Etat et tout prêts à en user à toutes fins utiles. « Je n'éprouve aucun embarras à dire ici publiquement, disait

1. *Op. cit.*, *id.*

2. Gierke, cité par de Visscher, *op. cit.*, p. 108.

le prince de Bülow, en décembre 1900, devant le Parlement allemand, que le Droit ne peut être pour l'Allemagne une considération déterminante »¹. Mais l'exemple le plus éloquent fut la violation de la neutralité de la Belgique par l'Allemagne, neutralité garantie pourtant par la Prusse en 1839 et par tout l'Empire allemand dans la V^e Convention de la Haye. L'histoire de cette violation et de celle du Luxembourg, de même que les arguments juridiques employés pour les justifier sont trop connus pour avoir besoin d'être reproduits ici. Et cependant, la théorie du droit de nécessité continue à avoir de très sûrs partisans.

Rien d'étonnant que devant les résultats pratiques obtenus grâce à cette doctrine, des jurisconsultes aient cherché à l'ébranler dans ses fondements mêmes. M. de Visscher, adressant un reproche général à toute la doctrine allemande de la nécessité d'avant et pendant la guerre, dit avec beaucoup de justesse : « Autre chose est de constater la fréquente violation des principes du Droit, autre chose de prêter l'appui de ces principes à une doctrine qui en est l'absolue négation »². Et par ailleurs, le même jurisconsulte ajoute : « Il importe actuellement (il écrit en 1917) beaucoup moins d'étendre le domaine de la réglementation internationale que de rétablir en leur pureté les principes qui en sont le fondement essentiel »³. Nous avons mentionné déjà les noms de certains des auteurs qui repoussent le droit de nécessité. Ajoutons que certaines unions internationales, comme l'Union juridique internationale et l'Institut américain de Droit international, répudient formellement un tel droit. Pour Fauchille, « le prétendu droit de nécessité doit être repoussé. Il excuserait les pires injustices, les violations les plus odieuses de l'indépendance et de l'égalité des Etats. C'est un expédient imaginé par quelques politiques pour essayer de légitimer les usurpations et l'arbitraire. Avec lui il ne saurait plus être vraiment ques-

1. Cité par Daniel Bellet, *Mentalité teutonne*, p. 54.

2. *Op. cit.*, p. 94.

3. *Op. cit.*, p. 108.

tion d'un Droit international »¹. Personnellement, nous pourrions répéter pour le droit de nécessité ce que nous avons dit du droit de conservation : la violation ou la dénonciation, dans l'état de nécessité, ne sont permises qu'en cas de représailles ou de légitime défense et afin de permettre à l'Etat lésé d'amener son cosignataire à acquiescer à la revision d'une convention gravement dangereuse pour ses intérêts primordiaux et inaliénables.

C. — Un dernier problème concernant la dénonciation unilatérale ou la demande en revision d'une convention reste à envisager. La dénonciation d'un traité par une clause expressément prévue tend à présenter, avons-nous dit, ce traité comme fait pour une période limitée. Que se passe-t-il si le traité n'est pas conclu pour une période limitée, si la dénonciation n'est pas prévue ou si, en un mot, elle n'est guère juridiquement possible ? La convention est-elle considérée comme perpétuelle, imposant aux Etats le devoir de la respecter éternellement ?

La fidélité due aux traités devrait être permanente et il semblerait que les traités, conclus sans durée déterminée, devraient être observés perpétuellement. Du moment que les Etats eux-mêmes n'ont pas prévu l'époque où leurs engagements doivent prendre fin, et que l'idée même de convention et celle de la bonne foi s'opposent à la dénonciation unilatérale d'un traité, ce dernier devrait être éternel. Mais un Etat peut-il se lier par des restrictions qu'il serait incapable de supprimer, le cas échéant, par sa seule volonté ; peut-il renoncer pour toujours à la faculté de dénoncer un traité par sa seule volonté et en vertu de son droit de conservation ?

L'emploi abusif de certains termes dans les préambules des instruments diplomatiques n'a fait que prêter davantage encore à confusion. Certaines expressions ou épithètes, comme « perpétuel », « éternel », sont fréquemment employées dans le style protocolaire des traités sans que cependant l'usage de ces mots correspondit, dans la pensée

1. *Op. cit.*, I, 1^{re} partie, p. 420.

des auteurs de ces traités, à leur signification réelle. Cette erreur primitive des négociateurs fait d'ailleurs que « le contraste entre la langue juridique et le brutal changement des événements, œuvre de la politique, n'est que plus saisissant », observe Nys¹. Ce jurisconsulte donne un sens historique à ces expressions. Pour les auteurs anciens, dit-il, *Pacis causa est perpetua*. « En d'autres termes, dans l'intention des contractants, la paix ne doit jamais être rompue. Les mots *pax æterna* signifient que la paix était faite pour toujours ». L'état de paix entre les puissances doit régner toujours, et par l'emploi des mots énoncés, celles-ci ont seulement considéré que leurs différends ultérieurs doivent être résolus par des moyens pacifiques, en paix. Il serait téméraire, en effet, pour les hommes d'Etat, de régler les destinées futures de leurs pays une fois pour toutes. Une telle détermination serait bien au-dessus de la prévision des hommes les plus clairvoyants. Le Droit privé lui-même est catégorique sur ce point ; d'après l'article 1780 du Code civil, en effet : « On ne peut engager ses services qu'à temps, ou pour une entreprise déterminée ». A plus forte raison ne doit-on jamais engager l'avenir d'un Etat pour une période indéfinie : les intérêts, les besoins, voire même l'ambition d'une puissance sont plus divers, plus complexes et par là même plus souvent sujet à variation que ceux des individus. Un Etat ne doit pas se lier, même avec une puissance amie, pour une période longue et déterminée ; *a fortiori* ne doit-il le faire pour toujours. Stuart Mill dénonçait en 1870 le danger existant pour les Etats de s'engager au delà d'une période sur laquelle s'étendent les prévisions humaines.

La doctrine enseigne communément que la nature du Droit public exige l'admission du droit de dénoncer un traité dans certains cas, même lorsque ce droit n'a pas été réservé. « Le bien des peuples peut être compromis par un traité, et une génération ne peut pas lier à perpétuité les générations subséquentes. Bien que les représentants d'un Etat puissent obliger celui-ci pour l'avenir, ce droit n'est

1. *Le Droit international*, 11, p. 534.

pas absolu, et les représentants des Etats n'ont ni la prétention ni le pouvoir d'arrêter à jamais le cours des événements. L'éternité des traités est aussi absurde que l'éternité des constitutions. Toutes deux sont incompatibles avec la nature des choses, avec les changements qui surviennent dans l'humanité et dans différents peuples, elles sont donc toutes deux en contradiction avec l'idée même du Droit »¹. Rivier soutenait la même idée : « Des clauses vieilles, des clauses mortes ne sauraient indéfiniment paralyser l'essor des Etats, qui sont des organismes vivants, condamnés à périr s'ils ne progressent¹. Un homme d'Etat français, pourtant très respectueux de la foi due aux traités au moment où il y avait souvent du danger personnel à l'être, professait une opinion identique : « Dans le Droit international, les contractants, ce sont les nations ; les nations ne meurent point... Dans le Droit international, un gouvernement qui abdiquerait indéfiniment et sans recours possible une portion de l'indépendance nationale, une portion des droits de la souveraineté, aliénerait ce qui ne lui appartient pas, ce dont il n'a pas le droit de disposer³. » Bismarck écrivait de même que « tous les traités dans ce monde constituent un provisoire qui n'a qu'une valeur momentanée ».

Le jurisconsulte A. Mérignhac est d'un avis contraire. Pour lui, les traités perpétuels ont un effet indéfini et ne peuvent être abrogés que d'un accord unanime entre les Etats signataires. La dénonciation unilatérale ne saurait s'exercer que si elle est réservée dans le traité lui-même. « Si, en l'absence de cette réserve, une seule des parties dénonce le traité, en réalité elle le viole, puisqu'elle se refuse à l'exécution malgré son caractère perpétuel, et s'expose à toutes les conséquences de cette violation »⁴.

La règle *Pacta sunt servanda* n'implique pas la *lex in perpetuum valitura*. Nous verrons dans le chapitre suivant de quelle façon la doctrine envisage pratiquement la dénon-

1. Bluntschli, *op. cit.*, art. 454, p. 260.

2. *Op. cit.*, II, p. 40.

3. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, VI, p. 436.

4. *Op. cit.*, II, p. 669.

ciation unilatérale d'une convention sans clause de résiliation expressément prévue, donc d'une convention perpétuelle. Disons, pour le moment, qu'il y a des moyens légaux, pratiques, mais qu'il faut introduire dans la convention elle-même, pour éviter le danger que représente l'éternité des traités. Ces moyens dépendent des parties contractantes elles-mêmes et ne concernent que les traités à résultats continus, successifs et indéfinis, car ceux qui produisent des effets immédiats sont évidemment hors de cause. Le plus simple serait que les Etats prévoient eux-mêmes l'époque de leur résiliation, voire même d'une dénonciation avec un préavis suffisant ; si, à l'époque de la résiliation, les parties ne les ont pas dénoncés, les traités auraient force obligatoire pendant une nouvelle période. La désuétude de certaines conventions contractées le plus solennellement est un fait acquis ; celles qui ont pour but le plus pur idéal d'humanité ou de bien-être universel ne représentent plus de valeur, au bout d'un certain temps, soit parce qu'elles sont tombées dans l'oubli, soit que leur forme littéraire et les clauses de style ne correspondent plus fidèlement aux nécessités du jour. Le publiciste français, M. Wladimir d'Ormesson, étudiant la nouveauté et la portée générale du Pacte Briand-Kellogg qui met « la guerre hors la loi », craint de voir cette nouvelle manifestation internationale des peuples vers la paix tomber sous l'atteinte de l'injure du temps. Une des observations préliminaires est à retenir : « Les traités, les accords internationaux qui raffermissent la paix entre toutes les nations et la paix entre certaines nations ne seront efficaces, ils ne constitueront de réelles garanties de sécurité, ils ne modifieront vraiment la marche des événements, ils n'exerceront une influence décisive sur nos esprits et sur nos habitudes qu'autant qu'ils seront *périodiquement et fréquemment renouvelés*. La grande erreur des peuples, c'est de laisser les traités, par l'usure du temps, se vider peu à peu de leur substance. Tels facteurs changent, telles transformations se produisent qui changent et transforment à leur tour les données des problèmes politiques, sociaux, économiques. A des intervalles réguliers, il faut « refaire le point international »,

et comme Antée reprenait des forces en touchant la terre, redonner des forces à la paix en touchant les réalités ». Et l'auteur en arrive à sa suggestion : le renouvellement du Pacte Briand-Kellogg tous les dix ans. Que les Chambres qui vont ratifier ce nouvel engagement international prennent rendez-vous pour 1939, préconise-t-il. « Décider d'ores et déjà qu'on renouvellera tous les dix ans le Pacte qui met la guerre hors la loi, c'est le seul moyen de ne pas exposer ce Pacte aux injures du temps, de l'oubli, des routines — et de la guerre »¹.

1. *Le Petit Journal*, Paris, 21 janvier 1929.

DEUXIÈME PARTIE

De la Révision des Traités jusqu'au Pacte de la Société des Nations

De la Clause « *Rebus sic stantibus* » comme moyen de révision des traités.

L'extinction des traités peut donc se présenter sous diverses formes. Dans la plupart des cas, avons-nous vu, les traités s'éteignent, de même que les contrats en Droit privé, de plein droit, régulièrement. Puis d'autres causes, propres aux conventions internationales seulement, déterminent leur fin. Nous avons constaté, pour terminer, que — à défaut d'une dénonciation expressément prévue dans le traité même ou d'une entente amicale par les Etats contractants de mettre fin à un traité — certains états de faits, certaines situations internationales peuvent permettre à un Etat signataire d'un traité, sinon d'abroger ce dernier purement et simplement ou de le violer brutalement, du moins de s'en autoriser pour réclamer catégoriquement la revision du dit traité à son cosignataire ; il peut même le résilier, en fin de compte, de sa propre volonté, en cas de refus de ce cosignataire à envisager favorablement cette revision.

*

Plusieurs problèmes demandent à être résolus si nous acceptons que, sous l'empire du changement imprévu des circonstances, la demande en revision ou la dénonciation uni-

latérale d'un traité puissent s'imposer. C'en est un justement de savoir ce qui arrive pratiquement, lorsque ni la révision ni la dénonciation ne sont pas expressément réservées dans les traités et que les effets du changement imprévu des circonstances agissent sur la force obligatoire de ces traités. La question est importante car, ainsi que le remarque très bien un auteur, « les circonstances politiques peuvent se modifier à tel point qu'il devienne évident que, si leur altération avait pu être prévue, le traité n'aurait pas été conclu. La sagesse commanderait, en pareil cas, aux Etats qui se sont liés, de se délier de commun accord, de réviser, tout au moins, leurs traités pour les adapter aux circonstances nouvelles. Mais la sagesse n'inspire pas toujours tous les Etats et il arrive souvent que, les circonstances ayant changé, l'une des puissances contractantes estime que le traité a perdu sa raison d'être parce qu'il lui est devenu défavorable tandis que l'autre ou d'autres jugent que le traité doit d'autant plus être maintenu qu'il leur procure des avantages imprévus et parfois démesurés. L'obstination intéressée d'un Etat peut-elle suffire, en pareil cas, à empêcher la révision ou l'abrogation d'un traité dont les changements survenus ont ruiné les fondements rationnels ? »¹.

L'Etat qui cherche à se libérer d'une obligation nuisible, pourra donc demander à son cocontractant de procéder, contre une indemnité éventuelle, à l'abrogation d'un traité ou seulement d'une clause préjudiciable de ce traité. S'ils s'accordent, le traité disparaît par consentement mutuel. Si l'Etat requis se refuse à toute modification ou abrogation, il peut même chercher à contraindre, au moyen de représailles, l'Etat requérant à s'exécuter. Le différend peut aboutir à un conflit, ou bien il peut donner lieu à un arbitrage ou à une autre solution des conflits internationaux. Cependant, l'idée d'un recours éventuel à la guerre, à l'*ultima ratio*, n'est pas toujours nécessaire pour que l'Etat requérant, surtout s'il est fort, arrive à se libérer des obligations qui ne correspondent plus à ses intérêts. N'est-il pas possible d'envisager un autre moyen de résiliation ou de révision ?

1. Charles Dupuis, *Les relations internationales*, p. 341.

Oui, avons-nous dit à plusieurs reprises. Ce moyen est la dénonciation unilatérale. Mais comment celle-ci se présente-t-elle ? Peut-être est-elle pure et simple, brutale en un mot, ou bien doit-on la considérer comme un moyen de modification spécial, résultant d'une cause particulière ?

La doctrine s'est beaucoup occupée des conséquences pratiques de l'imprévision pour les rapports entre les Etats contractants, de la question théorique de la révision et de la dénonciation unilatérale des traités en Droit international public. Elle a préconisé la nécessité d'aboutir à une conciliation, à une sorte de compromis entre la règle rigoureuse de la foi due aux traités et la réalité politique vivante qui se soucie peu des règles juridiques conventionnellement établies, serait-ce le plus solennellement.

Fauchille envisage, au point de vue théorique, trois conceptions susceptibles soit d'accepter soit de rejeter l'idée de la dénonciation unilatérale des conventions internationales. Mais il n'en adopte aucune des trois ; il propose une quatrième solution qui se baserait sur la clause *rebus sic stantibus* ¹.

D'après la première conception, écrit-il, il serait interdit à un Etat, signataire d'un traité d'en éluder les obligations par un acte de volonté unilatéral ; car « si les stipulations des traités ne devaient pas être inexorablement observées, il n'y aurait plus en effet, dans la réalité, de Droit international », ni de vie internationale régulière et stable. Nous avons déjà trop souvent insisté sur cette idée essentielle pour avoir encore à la mettre en relief ici. Disons cependant, qu'il serait contraire au but et à l'intention des parties de maintenir un traité qui ne garantirait plus leurs intérêts réciproques ou qui viendrait même à les mettre en danger ; et qu'il en est, de plus, des traités comme des constitutions : ni les uns ni les autres n'impliquent la perpétuité, ils lui sont, au contraire, absolument opposés.

La seconde conception admettrait qu'un Etat puisse se dérober, à son heure et selon son bon plaisir, à une convention qui le gêne, puisqu'il est de règle en Droit des gens que les Etats ne puissent pas se lier à perpétuité. Cette seconde

1. *Op. cit.*, I, 3^e partie, p. 383.

conception nous paraît excessive, du moins en sa première partie. Elle ouvre trop largement la porte à l'arbitraire, en tolérant que les Etats choisissent le moment où un traité doit devenir lettre morte.

La troisième conception serait une solution intermédiaire entre les deux premières conceptions extrêmes. Le droit à la révision et à la dénonciation résulterait, d'après elle, de l'impossibilité morale et juridique de se lier perpétuellement. Seulement, ce droit ne pourrait être exercé que dans certains cas : « Lorsque l'exécution du traité doit constituer un péril imminent pour son existence, lorsque les circonstances qui ont motivé le traité ont changé et enlevé à l'ancien accord sa raison d'être, quand le traité est devenu incompatible avec le Droit commun international des Etats civilisés ». Il en est de cette dernière conception comme de la seconde. Tout en tenant compte de l'état de fait et de la nouvelle réalité politique, postérieure au traité, elle laisse les parties trop libres dans le choix du moment et des causes susceptibles de les déterminer à dénoncer une convention.

Rien d'étonnant qu'un jurisconsulte comme Fauchille les ait rejetées toutes les trois, comme incompatibles avec les sains principes du respect et de l'observation des traités.

La grande majorité de la doctrine a, elle aussi, adopté une attitude identique devant un problème si grave et si épineux. Mais elle n'a pu cependant conserver une attitude négative, alors surtout que le Droit international n'a ni juges ni législateurs qui puissent porter secours aux Etats en détresse sous le poids d'obligations insupportables¹. Il lui a fallu rechercher à concilier au moins ces deux notions à première vue inconciliables, à trouver un moyen terme entre les deux principes essentiels et vitaux : celui du respect dû aux traités et celui de la variation dans l'équilibre des forces des Etats signataires ; il lui a fallu aboutir à un compromis, grâce auquel ces deux principes pourront s'affronter sans danger et permettre ainsi à la vie des Etats à s'écouler dans la paix et selon les exigences de la solidarité internationale. Il fallait que la conciliation se fit entre la

1. Ch. Dupuis, *Le Droit des gens...*, p. 89.

règle *Pacta sunt servanda* et l'idée que les traités conclus sans durée déterminée sont perpétuels, entre la foi due aux traités et la norme tout étatique — mais combien forte et réelle elle aussi puisqu'elle s'est souvent imposée comme un véritable droit — du *Salus reipublicæ suprema lex*. Il fallait adopter un principe simple et clair, susceptible de servir de critérium possible dans toutes les occasions où un Etat jugerait qu'un traité lui cause un préjudice très grave, ou bien lorsque des circonstances imprévisibles viendraient altérer l'esprit dans lequel le traité primitif avait été signé. Nous disons de critérium possible, car aucune formule générale rigide ne peut contenir en elle tous les cas particuliers. Suivant la sage observation d'un jurisconsulte « il faut se garder de l'esprit géométrique là où les nuances les plus variées ne peuvent être saisies que par l'esprit de finesse. Il faut se garder d'introduire dans l'ordre international une rigidité que l'ordre interne n'admet pas sans réserve »¹. Force fut aux jurisconsultes d'admettre que, malgré le principe de l'irrévocabilité des engagements internationaux, telles circonstances peuvent se présenter dans lesquelles les Etats auront le droit de se considérer comme valablement dégagés des obligations qu'ils ont assumées. Le principe de conciliation nécessaire se trouve résumé dans la clause *rebus sic stantibus*, sous-entendue dans tous les traités. Le sens de cette clause est clair : à des situations nouvelles doivent correspondre des conventions nouvelles (ce qui implique la disparition entière ou partielle des anciennes), ou, ce qui est l'autre aspect de cette formule, une convention n'existe que lorsque la situation qui lui a donné lieu demeure la même : la situation changeant, la convention tombe².

Mais pour remplir le rôle qu'on attend d'elle, il y a un danger à éviter. Il faut se méfier, en effet, que cette idée de conciliation entre les deux principes contradictoires une fois admise, mais qui reste en elle-même une exception à la règle *Pacta sunt servanda*, ne soit comprise à son tour

1. Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 339.

2. Pierre Bonnet, *De la clause « rebus stantibus »*, Concours d'agrégation des Facultés de Droit, 1912, p. 6. L. Oppenheim, *International Law*, I, p. 746.

comme une règle rigoureuse de droit et que la première règle, celle qui impose le respect des traités, ne tombe au rang d'exception. Le jurisconsulte précité s'est très bien rendu compte de la gravité d'une pareille éventualité, car la clause ne cesse pas de présenter de réels périls. « La théorie de la clause *rebus sic stantibus*, écrit-il, est dangereuse en ce qu'elle ouvre la voie aux interprétations abusives qui aboliraient entièrement l'autorité des traités. Ces interprétations abusives se sont produites. L'illustre historien pangermaniste Treitschke en a fait le pivot d'une manœuvre tournante qui renverse, avec élégance, les termes du problème, fait de l'exception la règle et de la règle l'exception, et laisse finalement les traités à la merci d'Etats assez puissants pour les rompre, sans risques, au gré de leurs intérêts et de leur ambition »¹. C'est sans doute la conception d'une pareille interprétation de notre clause qui a fait dire, bien à tort, à M. Pella, que dans le langage du Droit international la clause *rebus stantibus* signifie que les traités « seront respectés aussi longtemps que les circonstances ne varieront pas, c'est-à-dire aussi longtemps que les vaincus n'auront pas la force de les violer »². Admettre notre clause dans ce sens, reviendrait à admettre l'arbitraire juridiquement organisé ; tous les crimes commis au nom de l'Etat seraient par là même absouts d'avance et d'avance rendus légaux. Un tel raisonnement ne pourrait être accepté que si tout le Droit international avait pour l'unique base la seule volonté des Etats souverains.

Non. La formule ingénieuse de conciliation, imaginée par la doctrine et qui se résume justement dans cette clause *rebus sic stantibus*, a un sens absolument différent. D'après la théorie dominante, elle signifierait « qu'un Etat n'est plus tenu de remplir ses obligations au cas d'un changement radical de la situation entre le jour de la conclusion du traité et un moment déterminé »³. Ce qui est la justice même. Car « si l'on s'obstine à ne pas tenir compte des

1. Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 343.

2. *Criminalité collective*, p. 138, cité par W. Sukiennicki, *La Souveraineté des Etats en Droit international moderne*, p. 197, en note.

3. Strupp, *op. cit.*, p. 190.

enseignements de la pratique et à maintenir intangible, envers et contre tous, le principe de la force obligatoire des traités, on supprime toute soupape de sûreté dans la machine internationale. On ne laisse aux Etats que le recours à la force. On sépare à tout jamais la politique et le droit, ou, plutôt, on réduit le droit à des spéculations de pure théorie. Nous n'hésitons donc pas à croire que l'application de la clause *rebus sic stantibus* ne saurait être complètement empêchée¹. » Ainsi, par cette clause, la doctrine a cherché à concilier la rigueur de la règle juridique *Pacta sunt servanda*, les exigences de l'équité et les tendances plus ou moins légitimes des Etats cosignataires à se débarrasser des conventions qui leur porteraient de trop graves préjudices. Par le truchement de cette clause, « l'ingéniosité subtile des juristes a ouvert une issue à la règle : *Pacta sunt servanda*, par un détour qui n'est pas sans périls »². Car il ne faut pas se leurrer, l'adoption de cette clause signifie que la force obligatoire des traités disparaît dans une certaine mesure. C'est une dérogation au *mutuus dissensus*, c'est presque un droit de résiliation unilatéral. Mais, ne l'oublions pas, c'est grâce à cette clause que les Etats seront en mesure de se délier dans certains cas des obligations devenues trop lourdes. Grâce à cette clause, les traités pourront être modifiés dans un esprit plus conforme à la réalité politique internationale, aux intérêts des cosignataires et à la justice. Enfin, grâce à elle, les trois facteurs déterminants des relations internationales, et par là même des traités, la morale, le droit et la politique, s'exerceront chacun dans sa sphère d'influence, selon les changements constants survenus dans les rapports internationaux.

Il ne faut toutefois pas se faire de grandes illusions sur l'efficacité de cette clause ; il en est d'elle comme de tant d'autres règles internationales : tout dépend de la façon dont les Etats s'en servent. Mais puisque l'application de la clause *rebus sic stantibus* engage la responsabilité internationale de l'Etat qui s'en prévaut, il ne faut pas s'étonner

1. Etienne Coquet, *De la clause « rebus sic stantibus »*, Concours d'agrégation des Facultés de Droit, 1912, p. 8.

2. Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 89.

si l'usage qu'en ont fait les puissances a été souvent peu heureux et s'il a donné matière à de grandes polémiques où le peu de fidélité à la parole donnée et le désintéressement des dites puissances ont subi de sérieuses attaques. Déjà avant la Grande Guerre, les Etats se sont servi fréquemment de la clause *rebus sic stantibus*, quelquefois aussi, mais peu souvent, mal à propos, pour réviser, ou même pour résilier, les obligations devenues trop pesantes pour eux. Maintenant que cette clause a été admise comme une règle de droit par le Pacte de la Société des Nations, l'usage qui en sera fait sera certainement plus fréquent encore ; mais cet usage sera en même temps plus mitigé : les Etats ne pourront y recourir qu'en suivant une procédure obligatoire et, de ce fait, rendue plus stricte.

*
**

La clause *rebus sic stantibus* a trouvé aussi son application dans le Droit privé, avec la théorie de l'imprévision. Les auteurs enseignent qu'il existe un parallélisme des effets de l'imprévision dans le domaine contractuel, aussi bien en Droit civil et en Droit administratif qu'en Droit public. Pour ces formes différentes de droit, l'obligation issue des actes obligatoires cesse par le changement de l'Etat de choses. Mais, il faut le reconnaître tout de suite, la réaction contre la force obligatoire illimitée des conventions s'est faite, la clause *rebus sic stantibus* s'est imposée plus tôt en Droit international qu'en Droit privé. Ce fait est dû au triomphe plus durable des doctrines classiques, économiques et juridiques, dans le Droit privé. M. P. Roubier explique l'usage plus régulier de notre clause en Droit international, par une raison de fait : « En droit, écrit-il, la personne publique doit user plus souvent de la clause, à raison du caractère plus pressant de l'intérêt public ; en fait, d'autre part, elle peut même parfois en abuser, à cause de l'absence fréquente de juridiction de contrôle »¹. Les deux raisons sont d'import-

1. *Influence du changement des circonstances sur les contrats de Droit public*, p. 163.

tance, la seconde surtout, par suite justement de l'anarchie et de l'organisation tardive de la société internationale ; le manque de règles internationales a fait que les Etats souverains se sont permis — ce que les particuliers à l'intérieur d'un Etat organisé n'ont pu se permettre — des libertés vis-à-vis des autres Etats, sans que cependant ni leur intérêt bien entendu ni leur fameuse raison d'Etat l'aient réellement exigé. Il faut ajouter que, même dans le Droit privé, l'idée d'imprévision a conquis plus tôt le Droit administratif que le Droit civil. C'est, en effet, la jurisprudence administrative, le Conseil d'Etat spécialement, qui a formulé la théorie si caractéristique de l'imprévision en matière contractuelle. C'est sous l'influence de faits économiques intenses que cette théorie de l'imprévision a vu le jour, pendant et surtout après la guerre, et qu'elle a opéré un véritable bouleversement dans la théorie générale des obligations en France. Le rôle de la Grande Guerre a été à ce point de vue, énorme ; ce qui est bien compréhensible, car, ainsi que l'a écrit M. le professeur Le Fur, « en temps normal, la question ne se pose guère, parce qu'il est possible de prévoir le cours naturel des événements ; mais il en est autrement dès que des événements anormaux viennent bouleverser les prévisions légitimes. Il n'est personne aujourd'hui qui ne s'en rende compte, après la grande tourmente traversée ; le bouleversement de la vie économique a fatalement des répercussions sur la vie juridique ¹ ». Et le même jurisconsulte d'ajouter : « Loin d'être contraire au principe du respect de la parole donnée, la possibilité de se dégager apparaît ici comme une application véritable de l'esprit de la convention, plus important que la lettre. Précisément, parce que chacun des deux contractants suit la foi de l'autre, tout contrat doit être interprété de bonne foi. Normalement, il faudrait plutôt dire que l'obligation n'existe que jusqu'à concurrence de ce qui a été prévu ; en réalité, le surplus n'a pas été voulu ; ce n'est que par une considération de

1. *La philosophie du Droit international*, p. 587.

nécessité pratique que le législateur impose en principe l'exécution littérale des conventions ¹. »

En matière de Droit civil, la jurisprudence des tribunaux judiciaires est restée fidèle à la notion générale du Droit civil, notion selon laquelle les conventions légalement formées, tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites (art. 1134 du Code civil). Les parties contractantes, qui ont contracté des obligations réciproques, conformément aux lois, à l'usage et aux bonnes mœurs, sont tenues de remplir leurs obligations, et aucune d'elles ne peut les réviser ou les résilier, ni en justice, ni unilatéralement ; en cas d'inexécution, la partie lésée peut réclamer des dommages-intérêts. Cependant, la loi a décidé qu'« il n'y a lieu à aucuns dommages et intérêts, lorsque, par suite d'une force majeure ou d'un cas fortuit, le débiteur a été empêché de donner ou de faire ce à quoi il était obligé, ou a fait ce qui lui était interdit ». (Art. 1148 du Code civil). La force majeure qui met le débiteur dans l'impossibilité matérielle d'accomplir ses obligations est donc un événement indépendant de la volonté de ce débiteur ; aussi, lorsque cette force majeure se produit, le contrat peut être abrogé, si l'empêchement est définitif, ou simplement ajourné dans son exécution, si l'empêchement est temporaire. Les tribunaux administratifs ont reconnu jusqu'à la guerre de 1914 le droit à la révision, quand la réclamation avait pour base des faits de force majeure ou des erreurs matérielles d'évaluation du travail entrepris (Michon c. Ville de Paris, Conseil d'Etat, 3 février 1905 ²). La théorie de l'imprévision a été appliquée seulement aux marchés de fourniture ou de travaux publics, toutes les fois que

1. La même idée se trouve développée par M. P. Roubier. Cet auteur cite l'exemple de juriconsultes, comme Pufendorf, qui rapportent la conception doctrinale de la clause *rebus sic stantibus* à ce point de vue du droit moderne que tous les contrats sont contrats de bonne foi. « Si dans le changement des circonstances le contrat est devenu préjudiciable à l'autre partie, comment le bénéficiaire pourrait-il résister honnêtement en invoquant son propre gain manqué ? Le *bonus vir* est celui qui ne tire pas profit du malheur d'autrui. » *Op. cit.*, p. 52. Ce jugement est corroboré par le fait que la partie qui veut résilier doit faire la preuve qu'il existe un changement dans l'état de fait nécessairement présumé comme étant la raison d'être du contrat.

2. H. Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, p. 713.

l'équilibre des contrats a été rompu par un fait du concédant.

D'après l'étude que lui a consacrée M. A. Bruzin, la notion de l'imprévision a une histoire, une existence juridique ; ce n'est pas une création originale et artificielle. On s'en est servi dans des conditions comparables à celles de la guerre de 1914¹. Mais peut-être moins sûrement que lors de la dernière tourmente des peuples. L'ampleur des événements et l'impossibilité d'exécuter les contrats — rendue plus grande par la complexité et la généralisation des embarras économiques — ont fait que la thèse d'imprévision a formé un véritable corps de doctrine nouvelle et qu'elle est devenue un des chapitres fondamentaux de la théorie des contrats et de la théorie des obligations.

L'obligation pour l'administration publique d'assurer la marche et la régularité des services publics, a forcé les tribunaux administratifs à tenir compte de l'enchérissement des matières premières, et des charges énormes et non prévues pour les concessionnaires, et d'accueillir favorablement les revendications de ces concessionnaires, jugées équitables. La théorie de la force majeure se trouva insuffisante pendant la guerre, malgré des tentatives faites pour en atténuer la rigueur. La juridiction administrative ne comprit pas, d'autre part, immédiatement que pour atteindre le but initial, le bon fonctionnement des services publics, il lui fallait étendre son ancien principe de l'imprévision aux concessions de services publics, afin de respecter l'idée maîtresse de la thèse de l'imprévision : la notion du but public. Au moment de la hausse des matières premières, du charbon en particulier, « presque tous les concessionnaires sollicitèrent l'aide des municipalités, sous la forme d'un relèvement temporaire des tarifs, de la suppression des redevances mises à leur charge par le contrat, ou de tout autre mode d'indemnisation² ». Souvent des transactions intervinrent. Là où les concessionnaires rencontrèrent un refus catégorique de la part des municipalités, ils s'adres-

1. *Essai sur la notion d'imprévision et sur son rôle en matière contractuelle*, p. 87.

2. A. Bruzin, *op. cit.*, p. 206.

sèrent aux Conseils de préfecture, juridiction administrative compétente. Mais ces tribunaux administratifs étaient loin d'être unanimes sur l'attitude à prendre. Certains, peu nombreux pourtant, étaient favorables aux concessionnaires ; la majorité par contre s'en tenait à l'article 1134, du Code civil déjà cité. C'est de cet article que s'inspira le Conseil de préfecture de la Gironde, saisi du litige entre la Ville de Bordeaux et la Compagnie générale d'éclairage, dans son arrêté du 30 juillet 1915. La Compagnie déféra cet arrêté au Conseil d'Etat qui, après les conclusions du commissaire du gouvernement, Chardenet, rendit son fameux arrêt du 30 mars 1916 (Sirey, Rec., per. 1916, III, p. 17). Cet arrêt marque le point de départ d'une jurisprudence administrative nouvelle, il applique la notion d'imprévision aux concessions de services publics. L'idée générale de l'arrêt est que le concessionnaire a le droit de réclamer la révision des conditions financières du contrat, l'équilibre entre les charges et les profits s'y trouvant rompu par des faits qu'il était impossible de prévoir au moment où l'on a contracté ¹.

Il est manifeste que la survenance de circonstances a été telle que les concessionnaires n'auraient pas conclu s'ils avaient pu prévoir. « La hausse des prix, dit le Conseil d'Etat dans cet arrêt du 30 mars 1916, a non seulement un caractère exceptionnel dans le sens habituellement donné à ce terme, mais elle entraîne dans le coût de la fabrication du gaz une augmentation qui, dans une mesure déjouant tous les calculs, dépasse certainement les limites extrêmes des majorations ayant pu être envisagées par les parties lors de la passation du contrat de concession ». Les circonstances actuelles, imprévisibles, sont extracontractuelles, en dehors du contrat : les parties n'en ayant tenu aucun compte au moment de la formation du contrat, au moment des circonstances contractuelles, la partie lésée peut se considérer comme n'ayant pas passé de contrat. Cette situation est naturellement différente de celle qui crée un simple préjudice inhérent à tout contrat et qui est susceptible de

1. H. Berthélemy, *op. cit.*, p. 714.

toucher indifféremment l'un ou l'autre contractant. De cette situation, la théorie de l'imprévision ne s'occupe pas. « Le contrat a été fait pour une situation économique, il est applicable à cette situation économique ou à des situations économiques analogues avec tous les aléas favorables ou défavorables qu'elles peuvent comporter ; mais que l'on vienne à dépasser le maximum des événements prévisibles, alors apparaissent les circonstances extracontractuelles. On est en dehors du contrat, parce que le contrat n'a pas été fait pour ces circonstances. Le lien contractuel peut subsister, mais le contrat est inapplicable à la situation nouvelle. Tant que celle-ci dure, on ne peut plus exiger l'exécution du contrat aux seules conditions qu'il prévoit »¹. Les principes de bonne justice exigent que le juge tienne compte d'événements échappant, par leur nature, à toute prévision, et qu'il vienne en aide au débiteur ayant assumé une obligation dont les conditions sont totalement changées par ces événements inattendus². *Voluntas non porrigitur ad ingnitata* (On ne peut vouloir ce qu'on n'a pu concevoir).

L'imprévision une fois constatée, le contrat ne peut plus être exécuté tel que. Mais au lieu de le résilier, la jurisprudence administrative se contente de le réviser en allouant une indemnité au débiteur : cette façon d'agir permet d'assurer la régularité des services publics et empêche le trouble que ne manqueraient pas de créer, dans ces services publics, les résiliations de contrats trop fréquentes et les conclusions de nouveaux, souvent avec des personnes civiles ou morales peu aptes ou peu expérimentées pour de telles fonctions.

Pour M. Hauriou, « l'imprévision est une idée juste et féconde ». M. H. Berthélemy écrit : « Je considère cette thèse comme nouvelle, mais je la tiens néanmoins pour juridique »³. Pour lui, elle s'accorde avec une interprétation libérale de l'article 1156 du Code civil : « On doit, dans les conventions, rechercher quelle a été la commune

1. A. Bruzin, *op. cit.*, p. 219.

2. A. Louveau, *Théorie de l'imprévision en Droit civil et en Droit administratif*, p. 64.

3. *Op. cit.*, p. 714.

intention des parties contractantes, plutôt que de s'arrêter au sens littéral des termes », et il ajoute qu'elle n'est que l'application raisonnable de l'adage *Summum jus, summa injuria*.

MM. Colin et Capitant enseignent que la théorie de l'imprévision constitue un élargissement de la notion de *force majeure*¹. M. A. Bruzin combat ce point de vue. « Il existe, écrit-il, une différence essentielle entre la théorie du cas fortuit ou de la force majeure et la théorie administrative de l'imprévision : le cas fortuit ou de force majeure ne peut être invoqué que si l'événement survenu constitue un obstacle absolu à l'exécution de l'obligation ; la théorie de l'imprévision s'applique au contraire lorsque l'événement trouble profondément les conditions d'exécution de l'obligation, mais ne rend pas impossible cette exécution »². Une autre raison de leur différence provient de ce qu'elles n'ont pas, d'après M. Bruzin, le même fondement : « Tandis que la théorie de la force majeure repose sur l'idée de non-imputabilité, la théorie de l'imprévision suppose la distinction de l'aléa normal et de l'aléa exceptionnel, de faits contractuels et de faits extracontractuels, d'une situation contractuelle et d'une situation extracontractuelle »³. Enfin ce même auteur enseigne qu'il est également inexact de dire que le Conseil d'Etat interprète plus largement que la Cour de cassation la notion du cas fortuit et de la force majeure ; cette erreur provient justement de ce que l'on ne distingue pas bien que le Conseil d'Etat, en dehors de la théorie de la force majeure qu'il applique à l'occasion, a créé une théorie indépendante et originale, la théorie de l'imprévision.

Les civilistes ont mis en avant tous les arguments pour ne pas reconnaître, en Droit civil, la théorie de l'imprévision ; ils craignaient pour l'existence de l'article 1134 du Code civil et voulaient, à tout prix, empêcher l'immixtion des juges dans les conventions, entre particuliers, librement contractées. La jurisprudence judiciaire a continué à appli-

1. Supplément 192 au t. II du *Cours de Droit civil français*, p. 1.

2. *Op. cit.*, p. 188.

3. *Op. cit.*, p. 190.

quer ses rigoureux principes juridiques ; elle ne s'en est écartée que lorsque la loi elle-même le lui permettait, c'est-à-dire en cas d'application de la théorie de la force majeure. L'obligation contractée devait être exécutée strictement. Cependant, cet état de choses ne pouvait ne pas porter de préjudices sérieux, pendant la Grande Guerre, à l'intérêt général, à l'équilibre économique et, après la grande tourmente des hommes, à la reprise générale des affaires. La vie s'avérait plus forte que la loi et les doctrines. Là où la doctrine civiliste et la jurisprudence se refusèrent d'intervenir, intervint le pouvoir judiciaire et il ne tarda pas, à plusieurs reprises, et sous des formes diverses, à s'inspirer de la théorie de l'imprévision et du célèbre arrêt du Conseil d'Etat du 30 mars 1916. La proposition de loi du 12 août 1915 devint la loi du 21 janvier 1918, connue sous le nom de loi Failliot ; elle fut due à l'initiative des praticiens, industriels et commerçants, et non des juristes, et son but dernier était de faire cadrer de nouveau la loi avec la vie réelle, bien que ses initiateurs n'aient pas manqué de la soutenir avec les arguments de bonne foi et de l'équité.

La théorie de l'imprévision devient un principe de bonne justice ; véridique pour tous les temps et pour toutes les formes de droit, elle ne s'est imposée qu'avec les graves et douloureux événements de la guerre mondiale ; elle a pour elle l'équité, la bonne foi et l'honnêteté, mais elle a aussi le privilège de suivre la vie, d'adapter les règles juridiques aux circonstances toujours nouvelles et, par là, elle répond à un véritable but social.

*
* *

Notre examen de la clause *rebus sic stantibus* comprendra les développements suivants : La définition de cette clause et l'attitude de la doctrine à son égard. — Son caractère juridique. — Son fondement juridique. — Ses effets. — Sa procédure.

CHAPITRE PREMIER

LA CLAUSE « REBUS SIC STANTIBUS » ET L'ATTITUDE DE LA DOCTRINE A SON ÉGARD

Notre clause de conciliation se trouve formulée en Droit international positif dans la règle générale : *Conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus*. D'après le sens le plus large de cette règle, toute convention renfermerait en elle-même la cause générale de sa résiliation ou de sa modification. La clause *rebus sic stantibus* serait donc une clause tacite, sous-entendue dans tout accord international, d'après laquelle les traités seraient susceptibles d'être résiliés d'eux-mêmes si les circonstances de fait, qui avaient motivé leur conclusion — et sans lesquelles ils n'auraient pas été conclus — venaient à changer, ou si de nouvelles circonstances, non existantes et non prévisibles au moment de la conclusion des traités, venaient à se produire. Ce qui reviendrait à dire que ce sont le changement substantiel des circonstances premières ou l'arrivée de circonstances nouvelles imprévisibles, qui détermineraient la révision ou la résiliation d'une convention, et non la volonté d'une partie contractante à réviser ou à résilier de sa propre volonté. Ce qui veut dire encore que tout accord, tout acte de volonté ne vaut que placé dans le temps ou dans le milieu où il a été fait.

« Tous les traités, dit la doctrine, sont affectés d'une condition tacite, sont enrichis d'une clause sous-entendue, la clause *rebus sic stantibus*, les choses demeurant ainsi, les choses restant en l'état où elles se trouvaient lors de la conclusion du traité. Si donc les choses viennent à changer, si

l'état de choses, en vue duquel l'accord est intervenu, vient à disparaître ou à être profondément altéré, le traité perd sa force avec sa raison d'être. L'Etat qui le dénonce ne se délie pas, il dénonce les circonstances qui l'ont délié¹. » Un autre jurisconsulte français, Paul Fauchille, exprimait la même opinion, en pensant surtout aux traités à résultats continus, successifs et indéfinis. « L'éternité des traités étant aussi absurde et aussi irréalisable que l'éternité des constitutions, les traités conclus sans fixation de durée doivent être toujours censés contenir une clause *rebus sic stantibus*, c'est-à-dire avoir été signés sous la réserve tacite qu'ils cesseront d'être en vigueur quand les circonstances, à raison desquelles ils ont été conclus, auront cessé d'exister : la fin d'un traité doit inévitablement suivre la disparition des causes qui l'ont occasionné ; avec le temps, cette convention est devenue inutile ou abusive, car les rapports des Etats se sont modifiés, leurs situations respectives ont subi l'influence des changements survenus dans les intérêts économiques ou politiques². » Il faut enfin remarquer que, d'une part, il faut assimiler le cas où un changement inattendu survient au cas où un événement prévu par l'un des contractants ne se réalise point et que, d'autre part, la clause *rebus sic stantibus* pourrait être invoquée avec tout autant de raison pour l'inobservation de n'importe quelle règle de Droit international³. Mais ce dernier point de vue n'est pas sans danger réel. La clause ne peut se rapporter qu'aux événements déterminés pouvant procurer des effets en dehors de la volonté des parties, jamais de l'inobservation voulue des clauses d'un traité ou d'une règle de Droit international par un des Etats contractants.

Ce ne sont évidemment que remarques d'ensemble portées par des auteurs favorables à l'esprit et à la portée générale de la clause *rebus sic stantibus*. Car l'unanimité est loin de régner dans la doctrine, relativement aux divers problèmes que cette clause suscite. Si la grande majorité des auteurs admettent l'existence bienfaisante de notre règle, leurs opi-

1. Ch. Dupuis, *Les relations internationales*, p. 342.

2. *Op. cit.*, I, 3^e partie, pp. 383-384.

3. J. Otétéléchano, *op. cit.*, p. 107.

nions sont des plus diverses, lorsqu'il s'agit de déterminer ses fondement et caractère juridiques, ou bien lorsqu'il s'agit de prévoir ses effets pratiques possibles ; avant la mise en vigueur du Pacte de la S. D. N., la procédure à suivre, à propos de notre clause, revenait constamment en discussion. Une autre observation, relative à la doctrine, est à signaler à propos de la clause *rebus sic stantibus*. Celle-ci est, pour beaucoup d'auteurs, un terrain glissant sur lequel ils ne s'aventurent qu'avec d'innombrables précautions, s'ils ne l'évitent tout à fait. D'autres la citent, en passant, sans y insister davantage, ou ne l'analysent que sommairement. Rares sont les auteurs qui l'aient étudiée sous toutes ses faces, ou qui l'aient admise, non seulement comme un mode de révision des conventions, mais encore comme un mode de résiliation au cas où toute révision à l'amiable échouerait. Faisons, enfin, une dernière observation, signalée déjà par Olivi, alors qu'il se demandait si la clause *rebus sic stantibus* doit être regardée toujours comme opposée tacitement à l'efficacité des traités en général : « Les auteurs, observe cet auteur, font prévaloir dans leurs ouvrages tantôt l'un, tantôt l'autre principe, selon les systèmes scientifiques dominants aux diverses époques et l'influence particulière exercée par les événements de l'histoire ¹. » L'époque, la nationalité, sans omettre aussi les vues particulières des diverses écoles, déterminent le plus souvent de l'attitude des auteurs, en face du très grave problème que représente la clause *rebus sic stantibus*.

Pour ces diverses raisons, il est rare de trouver une suite d'auteurs, dont les définitions de la clause *rebus sic stantibus* se rapprocheraient réellement, même parmi ceux qui acceptent sa légitimité et son existence tacite dans tous les traités.

*
**

Cependant, l'attitude de la doctrine à l'égard de notre clause est intéressante à connaître à divers points de vue.

1. D'un cas controversé de cessation de la force obligatoire des traités internationaux, p. 590.

La théorie admet-elle, par exemple, l'existence tacite de cette clause ? Admet-elle cette clause comme sous-entendue dans tout traité international, de telle sorte que ce traité cesse d'être en vigueur par l'effet d'un changement substantiel survenu dans les conditions de fait en vue desquelles il a été conclu, et alors même que cette clause n'a pas été prévue par les parties contractantes dans le traité même ? Et dans l'affirmative, quels sont ces changements de circonstances qui justifieraient la révision ou la dénonciation unilatérales d'un accord international ?

Disons-le tout de suite. Les développements ultérieurs de ce paragraphe n'ont qu'une valeur historique. L'opinion des auteurs, pour très scientifique qu'elle ait été, a exercé moins d'influence, sur les Etats, pour l'adoption tacite de la clause *rebus sic stantibus* dans l'article 19 du Pacte de la S. D. N., que la réalité des faits, que l'incompatibilité des traités devenus inapplicables avec la règle : *Pacta sunt servanda* ou que l'incohérence des situations internationales nouvelles dangereuses pour la paix du monde.

Les auteurs qui, dans la première étape de l'évolution historique de la clause *rebus sic stantibus*, contestent l'existence de celle-ci dans les conventions internationales, représentent la majorité de la doctrine ; ils appartiennent à l'école du Droit de la nature et des gens, ou doctrine individualiste. Mais il arrive que, tout en la rejetant comme règle sous-entendue générale, ils l'admettent dans certains cas, à condition toutefois que ces cas soient déterminés d'avance. De telle sorte que ce n'est plus l'admission de l'influence du changement de circonstances sur la règle *Pacta sunt servanda* qui est discutée, mais bien les restrictions indispensables à apporter à cette admission.

Peut-être faut-il mentionner que si les premiers juriconsultes se sont prononcés contre la clause *rebus sic stantibus*, ils l'ont fait autant pour des raisons théoriques, que pour protester contre la politique arbitraire et brutale des princes de leur époque, pour qui l'usage de notre clause était un excellent expédient juridique pour déguiser leurs abus de force, et se conformer à la philosophie politique du moment, « qui enseignait que le froid calcul et l'intérêt per-

sonnel éclairé étaient les seuls guides en fait de politique ¹ ».

Olivi ², passant en revue ces auteurs et leurs conceptions, émet l'idée que leur opposition de principe à notre clause trouve sa justification historique dans l'influence qu'a dû forcément subir l'étude du Droit international du temps passé. En effet, le développement et les progrès de l'idée juridique dans les relations entre Etats ont grandement profité de la renaissance du Droit romain et de sa large et vive diffusion. Or, c'est dans le *Corpus juris justinianeï*, et particulièrement dans ses chapitres relatifs au *jus gentium*, que les auteurs ont puisé les principes et les normes du Droit international. Ce procédé, par trop simpliste, ne fut pas toujours très heureux et il ne pouvait ne pas produire des inconvénients dans le Droit international. C'en fut un de ne pas tenir compte de la nature différente des sujets du droit et de transporter, dans toute leur austérité et sans aucune modification, les règles du Droit romain, réservées aux rapports entre particuliers, dans le domaine des rapports entre Etats ; c'en fut un autre d'avoir méconnu le caractère de la plus grande partie du Droit privé (*jus gentium*) des *peregrini* qui existait à côté du Droit privé (*jus civile*) des *cives*. Les règles de Droit romain, relatives à la force obligatoire des contrats et aux causes de leur extinction, furent ainsi transportées dans la matière des traités internationaux³. Il faut ajouter aussi que les écrivains du droit naturel portaient de l'idée du contrat, et fondaient la société elle-même, et tant d'autres institutions organiques, sur la volonté de la personne humaine ; aussi étaient-ils hostiles par principe à tout ce qui pouvait anémier le contrat ⁴.

La discussion théorique de la clause tacite *rebus sic stantibus* apparaît véritablement, aussi bien pour le Droit public que pour le Droit privé, avec les traités des premiers jurisconsultes, comme Grotius, Pufendozf, ou comme le con-

1. T. J. Lawrence, *Les principes du Droit international*, p. 28.

2. *Op. cit.*, p. 590 et s.

3. Olivi, *op. cit.*, p. 593.

4. P. Roubier, *Influence du changement des circonstances sur les contrats de Droit public*, p. 118.

tinuateur du premier, Henri Cocceji, et toute l'école allemande.

Grotius s'élève, un des premiers, contre cette opinion des auteurs, pour qui les contrats des rois et des peuples doivent être expliqués, autant qu'il se peut, par le Droit romain. Selon lui, l'idée que les peuples admettent l'usage des règles du Droit civil des Romains dans leurs rapports entre Etats, ne saurait être présumée sans de bonnes preuves¹. Grotius rejette, de même, en principe, l'existence tacite de la clause *rebus sic stantibus* dans les traités internationaux ; il ne la tolère que dans des cas bien déterminés². Le Droit international étant encore à ses débuts, et dont la doctrine était par suite hésitante et incertaine, il semblerait que les premiers jurisconsultes aient cherché, afin de systématiser la doctrine de l'imprévision, de limiter aussi strictement que possible le domaine d'application de notre clause³.

Bynkershoek est un des représentants de cette erreur primitive combattue par Grotius ; il est aussi l'un de ceux qui ont combattu le plus vigoureusement l'idée même de la clause *rebus sic stantibus*. Accepter la faculté unilatérale de dénonciation non prévue reviendrait à étendre le champ d'activité de la raison d'Etat. L'exception au respect des traités, écrit-il, fondée sur la nécessité et l'utilité de la république, qui permettrait de manquer à sa parole, qu'est-ce autre chose que ce qu'on nomme la raison d'Etat, cette hydre à tant de têtes, à laquelle il n'est presque pas un prince qui résiste⁴. Il soutient que l'admission du principe du changement de circonstance qui produirait en tout cas la cessation des traités, peut ébranler la foi dans tous les accords entre les Etats. Le principe de la clause *rebus sic stantibus* admis, écrit-il, la conséquence logique en serait qu'aucune promesse n'oblige, si ce n'est lorsque son accomplissement est avantageux à celui qui l'observe. « C'est ainsi qu'une

1. *Op. cit.*, liv. II, ch. XVI, § XXXI.

2. *Op. cit.*, liv. II, ch. XVI, § XXV, 2° : Basdevant, *Les fondateurs du Droit international*, p. 198.

3. André Bruzin, *Essai sur la notion d'imprévision*, p. 114.

4. Cité par P. Roubier, *op. cit.*, p. 118.

paix conclue pourra déplaire, si la guerre paraît plus utile, et qu'une obligation incontestablement exigible en droit pourra se trouver de nulle valeur dans l'ordre des intérêts, tant publics que privés¹. » Et Bynkershoek de conclure : L'intérêt même des princes et des Etats bien entendu, en plus du caractère juridique rigoureux d'un accord international, les engagerait à remplir leurs promesses. Il faut croire cependant que la fidélité à tout prix lui paraissait à lui-même impossible, puisqu'il admettait quelques exceptions à cette maxime rigoureuse. Se basant sur la notion de la guerre juste ou de la guerre injuste, il écrivait qu'un prince ne serait pas obligé, envers un autre prince allié, à lui prêter secours en cas de guerre, lorsque c'est ce dernier prince qui a provoqué l'ouverture des hostilités sans en avoir le droit.

Pufendorf, de même que Grotius, admet, au fond, l'existence tacite de la clause *rebus sic stantibus*, bien qu'en principe il la trouve odieuse, puisqu'elle tend à annuler la promesse faite. Mais plus encore que Grotius, il veut réserver l'usage de cette clause pour des cas bien déterminés.

L'opinion mise en relief par G.-F. de Martens a eu son importance ; mais l'exception qu'il tolère, bien que réelle, serait très grave, si elle n'était pas entendue strictement, au cas admis. Cet auteur observe, d'abord, à juste titre : « L'inégalité seule des avantages, n'est pas pour les nations une raison justificative pour se dédire d'un traité sous le prétexte de lésion, vu que, 1° c'est à chaque partie contractante à peser d'avance les avantages et les désavantages qui résultent pour elle du traité ; 2° qu'il n'est pas contraire à la loi naturelle de se faire promettre de plus grands avantages par une autre nation qu'on ne lui en accorde ; 3° et tandis que, dans l'état naturel, on ne peut ni déterminer le degré de lésion nécessaire pour résilier, ni prononcer sur l'existence d'une telle inégalité, le propre avantage des nations doit les engager à ne pas faire usage d'une exception qui saperait les fondements de tous les traités, et par

1: Olivi, *op. cit.*, p. 391.

conséquent la base de leur sûreté réciproque ¹. » Mais, par l'exception admise par lui-même, ce jurisconsulte ouvre une brèche au respect intégral des traités ; cette exception a trait au droit de propre conservation qui « autorise la nation à s'écarter d'un traité, qu'elle ne pourrait plus accomplir sans causer sa propre perte ; cette faculté est même une condition tacite de tous les traités, et notamment des alliances ² ». A notre avis, le droit de conservation n'est qu'un cas particulier de l'application de la clause *rebus sic stantibus*. Notre auteur semble d'ailleurs se déclarer lui-même pour l'extinction des droits acquis par la clause *rebus sic stantibus*, lorsqu'il écrit : « Le changement total des circonstances, qui ont été la cause de la convention, la rendent non obligatoire, et il ne peut être question que d'une indemnité à offrir par celui qui aurait volontairement fait naître ce changement ³. » Nous pourrions seulement nous demander si, à côté du « changement total des circonstances », il aurait admis aussi un changement partiel de celles-ci.

Les diverses exceptions, admises par ces auteurs, rendent leur doctrine moins absolue, et il est possible de voir, même chez eux, la cessation de la force obligatoire des traités, par la clause *rebus sic stantibus*, pourvu que les cas d'exception soient déterminés d'avance. Ces jurisconsultes « constatent avec soin que le seul intérêt d'un Etat contractant, une incompatibilité quelconque de la nouvelle position de fait avec l'accomplissement des obligations fixées dans l'accord, un simple changement dans la forme de gouvernement, l'inégalité ou le manque de proportion entre les avantages que les deux parties contractantes tirent du traité, sont des motifs en eux-mêmes insuffisants pour en produire l'extinction. Car, autrement, la maxime : *Pacta sunt servanda* demeurerait sans valeur, tandis qu'elle doit, au contraire, recevoir une application parfaite, partout où est constituée une société d'êtres moraux dont les actions doivent rentrer dans la sphère du droit ⁴ ». — Pourtant leur théorie de la

1. *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*, I, p. 166.

2. *Id.*

3. *Op. cit.*, II, p. 384.

4. Olivi, *op. cit.*, p. 596.

non-admission du principe contenu dans la clause *rebus sic stantibus* a eu et a des défenseurs plus près de nous encore. Citons Triepel, Schmidt, qui conteste à la clause, d'une façon générale, toute valeur juridique, Frantz von Lisst, qui rejette son existence tacite dans tout traité.

Triepel reconnaît à un Etat le droit de se débarrasser d'une règle juridique devenue trop lourde. Mais il pense qu'on ne peut conclure de cette possibilité à la fragilité du Droit international lui-même. La clause *rebus sic stantibus* doit être laissée de côté puisque, écrit-il, il n'y a pas de règle générale du Droit international admettant que les traités ont cessé, en tant que tels, d'exister, dès lors qu'ils ne peuvent plus être exécutés¹. La clause *rebus sic stantibus* serait, de plus, dépourvue de tout caractère pratique. « L'Etat qui applique cette théorie, ou bien le fera d'accord avec les autres, et alors le Droit se modifiera par *Vereinbarung* ; ou bien il se heurtera à l'opposition des autres Etats, et alors, s'il n'insiste pas, on en restera au Droit antérieur ; sinon, on en viendra aux mains, et la conséquence en sera le maintien ou la suppression du Droit antérieur »². Cette troisième alternative nous paraît exagérée ; il n'est pas certain que la dénonciation ou la revision unilatérales d'un traité doivent toujours conduire à la guerre ; l'Etat qui dénonce ou revise une convention unilatéralement n'agit effectivement qu'à son heure ; il choisit le moment où il est fort, assuré de solides alliances, et où ses co-signataires sont généralement d'une force inférieure à la sienne et ne peuvent lui opposer de résistance armée.

M. Redslob rejette, au point de vue juridique, la théorie de la clause *rebus sic stantibus* comme contraire à l'essence même de la convention et comme nuisible au caractère sacré des pactes ; d'après lui, un accord ne peut être rompu par un acte de volonté unilatérale « quand les circonstances qui existaient au moment de la conclusion subissent une modification essentielle »³. Une clause, pour être valable, doit être consentie, tacitement du moins. Pour ce juris-

1. *Droit international et Droit interne*, p. 246.

2. *Op. cit.*, p. 89, note 2.

3. *Histoire des grands principes...*, pp. 22 et s.

consulte, deux alternatives sont possibles : ou bien les circonstances en question ont été prévues, du moins tacitement, comme conditions du traité, auquel cas le traité disparaît avec ces circonstances ; ou bien ces circonstances n'ont été que de simples motifs intimes, non manifestés, de conclure un accord auquel cas le sort de cet accord est indépendant de la continuité de ces circonstances. Si un traité ne répond plus aux besoins de tous les Etats contractants, il leur sera facile de le supprimer d'un commun accord ; s'il ne porte préjudice qu'à l'un des contractants, celui-ci doit en supporter le dommage, puisqu'il s'est abusé sur le cours des événements. Et notre auteur, jugeant la clause *rebus sic stantibus* extrêmement périlleuse, est d'avis qu'elle « ne peut jouer que le rôle d'une condition résolutoire ; c'est dire qu'elle doit être stipulée pour agir ¹ ». Une mesure préventive peut empêcher cette clause de jouer : « Afin de diminuer les contestations en une matière si épineuse, il serait utile, préconise-t-il, de limiter la durée de toutes les conventions par des clauses expresses et, à leur défaut, par une règle générale » ².

Pour M. Karl Strupp, enfin, de même qu'il n'y a pas de droit de conservation, « il n'y a pas non plus de clause *rebus sic stantibus* ; lorsque l'on s'en réclame, c'est qu'il s'agit soit du droit de nécessité, soit d'un délit international » ³.

Les partisans de l'existence de la clause tacite *rebus sic stantibus* forment, de tous temps, la grande majorité de la doctrine. Ce qui est « d'autant plus remarquable, que la tendance de la doctrine, précisément parce qu'en Droit international public il n'y a eu jusqu'ici ni juridiction supérieure aux Etats, ni moyens juridiques de contrainte, a toujours été de limiter et de restreindre la faculté de dénonciation unilatérale » ⁴. M. Redslob nous enseigne que déjà les Anciens se sont parfois dédits de leurs traités avec l'argument que les modernes appellent *clausula rebus sic*

1. *Op. cit.*, p. 24.

2. *Op. cit.*, *id.*

3. *Op. cit.*, p. 228.

4. A. Bruzin, *op. cit.*, p. 291.

stantibus. « Quand un certain état de choses existait au moment de la conclusion et influençait le pacte, l'obligation devait tomber dès l'instant où la situation subissait un changement essentiel »¹. Par la suite, au Moyen-Age surtout, où se fonde véritablement le Droit international moderne, l'idée même de l'existence tacite de cette clause fut souvent discutée et la clause appliquée comme telle. Grotius, avons-nous dit, la rejette en principe ; mais il la tolère « à moins qu'il ne soit de la dernière évidence que cette raison, qui seule a pleinement et efficacement déterminé à s'engager, a une liaison nécessaire avec l'état présent des choses »². Pour Gentilis (1551-1611), la clause *rebus sic stantibus* est toujours sous-entendue dans les conventions internationales. Pour Richard Zouche (1590-1660), de même. Cependant, il faut arriver à Vattel, pour trouver l'idée même de notre clause, et la solution à lui donner, exprimées l'une et l'autre d'une façon acceptable. La question agitée, écrit-il, est de savoir « si les promesses renferment en elles-mêmes cette condition tacite, que les choses demeurent dans l'état où elles sont, ou, si le changement survenu dans l'état de choses peut faire une exception à la promesse, et même la rendre nulle ? Le principe tiré de la raison d'une promesse doit résoudre la question. *S'il est certain et manifeste que la considération de l'état présent des choses est entrée dans la raison qui a donné lieu à la promesse, que la promesse a été faite en considération, en conséquence de cet état de choses, elle dépend de la conservation des choses dans le même état.* » « Lors donc que l'état des choses essentiel à la promesse, et sans lequel elle n'eût certainement pas été faite, vient à changer, la promesse tombe avec son fondement, et dans les cas particuliers où les choses cessent pour un temps à être dans l'état qui a opéré la promesse ou concouru à l'opérer, on doit y faire une exception »³. « Mais, ajoute-t-il, la règle admise est une exception. L'usage doit donc en être très réservé ; tout changement survenu dans l'état des choses ne peut dégager d'une

1. *Op. cit.*, p. 54.

2. *Op. cit.*, liv. II, ch. XVI, § XXV, 2.

3. *Le Droit des gens ou principes de la loi naturelle*, § 296, II, p. 277.

promesse. Le seul état des choses, à raison duquel la promesse a été faite lui est essentiel ; et le changement seul de cet état peut légitimement empêcher ou suspendre l'effet de cette promesse ». Là seulement réside le vrai sens de la maxime : *Conventis omnis intelliguntur rebus sic stantibus* ¹.

Joseph Neyron, étudiant les raisons de révocation d'une alliance, écrit non moins fermement : « La raison réside dans le motif de ces alliances, qui peut s'altérer par le concours des circonstances que toute la pénétration humaine ne saurait toujours deviner, et qui par conséquent est une clause tacite de toutes ces conventions de prestations et concessions réciproques futures ; la cause cessant, l'effet doit aussi cesser ». Bien que l'auteur ne cite la clause elle-même, on la devine facilement sous sa plume ².

La littérature moderne du Droit international est devenue très éclectique ; « elle abonde en formules vagues et confuses qu'il serait sans grand intérêt de confronter ; les auteurs indistinctement insistent sur la nécessité de respecter la foi due aux traités, mais reconnaissent aussi que dans certaines hypothèses les Etats pourront légitimement se dégager ; ils ne se séparent guère que par certaines expressions ou certaines restrictions de leurs développements » ³.

Klüber admet, dans son énumération des causes d'extinction des conventions, que : « Les traités cessent d'être obligatoires lors du changement essentiel de telle ou telle circonstance, dont l'existence était supposée nécessaire par les deux parties (*clausula rebus sic stantibus*), soit que cette condition ait été stipulée expressément, soit qu'elle résulte de la nature même du traité » ⁴. Heffter note de même : « La partie obligée peut encore refuser l'exécution de l'engagement contracté, à cause d'un changement des circonstances survenu depuis la conclusion du traité et non prévu, lorsque, d'après l'intention évidente des parties, elles en

1. *Op. cit.*, II, p. 278.

2. *Principes du Droit des gens européen*, conventionnel et coutumier, p. 199.

3. P. Roubier, *op. cit.*, p. 121.

4. *Droit des gens moderne de l'Europe*, pp. 237-238.

formaient la condition tacite. Les nations et les souverains ne sont pas maîtres de leurs destinées au même point qu'ils le sont de celles de leurs membres ou sujets. Il est donc indispensable d'admettre la condition implicite : *rebus sic stantibus*, dans le sens qui vient d'être indiqué ». C'est une des définitions les plus complètes et les plus précises. Pasquale Fiore, dont les développements n'ont pas la précision des deux auteurs précédents, du second surtout, commente bien l'idée même de la règle *rebus sic stantibus* : « Pour qui considère, écrit-il, en quoi consiste la vie politique et économique d'un Etat, et quels sont les éléments nombreux et variables dont dépend sa prospérité et son bien-être, il apparaît clairement que les *circonstances nouvelles*, les faits survenus, et les événements fortuits, que la plus sage et la plus habile politique ne parvient pas à prévoir, peuvent rendre moralement impossible l'observation des stipulations des traités sans compromettre la vie économique et politique de l'Etat. Pourrait-on dire, dans ce cas, que, par respect dû aux engagements contractés, l'Etat doit accélérer sa ruine en exécutant la convention ?¹ »

Lui-même nous répond à la question ainsi posée : « Nous admettons que dans tous les traités on doit supposer sous-entendue la réserve *rebus sic stantibus* et que les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu venant à changer, ou que l'exécution des stipulations qu'il contient étant reconnue constituer dans l'application une entrave au développement de la vie morale ou économique du peuple, la partie qui serait ainsi lésée pourrait demander la résolution de l'accord »¹. Ce même auteur traite de véritable absurdité juridique la théorie de Bynkershoek, selon laquelle on doit garder la foi due aux traités, même lorsque leur observation conduirait un peuple à la ruine. D'après lui, le changement des circonstances pourrait au contraire rendre l'observation des traités aussi imprudente et injuste, qu'il est en soi rigoureusement honnête de garder la foi promise.

1. *Nouveau Droit international public*, II, p. 380.

2. *Op. cit.*, II, p. 383.

Bluntschli donne une définition très précise de notre règle : « Lorsque l'ordre des faits qui avaient été la base expresse ou tacite du traité se modifie tellement avec le temps, que le sens du traité s'est perdu ou que son exécution est devenue contraire à la nature des choses, l'obligation de respecter le traité doit cesser » ¹. Lui-même pourtant en limite l'application. Il est opposé à l'idée que la clause *rebus sic stantibus* doit être considérée comme toujours sous-entendue tacitement dans tous les traités et que toute obligation doit cesser *rebus mutatis* ; mais il repousse de même l'idée de l'immutabilité des traités. Pour lui, notre clause ne doit jouer que « lorsqu'un ordre de faits déterminés forme la base et la condition de l'existence d'un traité et que cette base vient à être renversée » ² ; alors la validité du traité s'écroule.

Pradier-Fodéré n'admet l'obligation de tenir ses promesses que « tant que durent les rapports dont ils étaient l'expression, au moment de leur conclusion, entre les forces morales et matérielles des Etats qui les ont conclus » ³. C'est évidemment une menace pour l'inviolabilité des traités ; mais saurait-on imaginer rien de plus irrationnel que de prendre des engagements immuables, tandis qu'il n'y a rien d'immuable dans la nature » ⁴. Neumann semble répondre à la crainte exprimée par l'auteur précité : « La clause *rebus sic stantibus*, bien que souvent invoquée par la mauvaise foi, peut aussi l'être avec justice et vérité dans certains cas exceptionnels. *Abusus non tollit usum* » ¹.

1. *Le Droit international codifié*, art. 456, p. 261.

2. *Op. cit.*, *id.*

3. *Traité de Droit international européen et américain*, II, p. 839.

4. *Op. cit.*, *id.* Faut-il que nous rappelions un autre passage de son Traité relatif à la non-immuabilité des conventions : « Il faut admettre encore, écrit-il, des causes d'extinction des traités qui sont historiques et fatales. Comme toutes les choses de ce monde, les traités s'affaiblissent, s'altèrent, tombent et disparaissent ; ils portent en eux-mêmes le principe de leur ruine et finissent avec les causes qui les ont produits. Comment en serait-il autrement ! Œuvres humaines, c'est-à-dire périssables, ils expriment les rapports qui existent, au moment où ils sont négociés, entre les forces morales et matérielles des Etats qui les concluent ; or, les nations se modifient sans cesse ; lorsque ces rapports viennent à changer les traités qui les exprimaient ont contre eux la force des choses, et leur raison d'être disparaît. C'est ainsi que les traités qui paraissent, au moment où on les a conclus, les plus nécessaires et même les plus équitables finissent par devenir avec le temps inutiles et parfois abusifs », *op. cit.*, II, pp. 931-932.

Pour Holtzendorff, la *clausula rebus sic stantibus*, nécessairement sous-entendue dans tout traité, offre un prétexte aux Etats pour se dégager de leurs engagements. Cette clause permet « l'extinction du traité par suite d'un changement important survenu dans les circonstances dans lesquelles il a été conclu... Ce changement devient une cause d'extinction lorsqu'une condition, tacite il est vrai, mais que les parties contractantes considéraient comme essentielle au traité, vient à faire défaut » ².

Notre auteur ne s'arrête pas seulement au changement survenu dans les circonstances dans lesquelles un traité a été conclu. L'observation d'un traité devient encore impossible dans le cas où des modifications profondes surviendraient dans la *situation politique*. Et comme ces modifications équivalent à l'avènement d'une condition résolutoire, l'extinction du traité s'en suit.

C'est peut-être E. Nys qui a le mieux présenté l'idée même de la clause *rebus sit stantibus*. Toujours à propos du droit de dénonciation des conventions, ce jurisconsulte écrit : « Les publicistes ont voulu établir une règle générale. À la maxime que les conventions doivent être observées, ils ont mis une réserve par la clause *rebus sic stantibus* ; ils ont enseigné que les traités la contiennent implicitement, indiquant ainsi que les volontés des contractants ne se sont prononcées qu'en vue de l'état de choses existant au moment de l'accord et qu'elles ont admis la résiliation pour le cas où l'état de choses se modifierait » ³. Despagnet est tout aussi clair et catégorique. L'extinction d'une convention s'impose, note-t-il, « quand les circonstances qui ont motivé le traité ont changé et enlèvent à l'ancien accord sa raison d'être » ⁴. Ce jurisconsulte, s'inspirant de la notion de bonne foi incluse dans tout principe juridique, repousse cependant l'idée que cette clause puisse jouer pour des modifications accidentelles survenues dans les traités. A. Mérignhac limite d'abord aux traités perpé-

1. *Eléments du Droit des gens moderne européen*, p. 125.

2. *Eléments du Droit international public*, p. 123.

3. *Les origines du Droit international*, p. 532.

4. *Op. cit.*, p. 708.

tuels seulement l'usage de la clause *rebus sic stantibus*, « en vertu de laquelle les parties ne sont censées s'être liées que pour le temps où seront encore existants les intérêts et les motifs essentiels qui ont déterminé leur consentement ; en sorte que l'accord reste seulement obligatoire tant que les circonstances dans lesquelles il a été conclu ne se modifient pas d'une manière absolue »¹. Puis il semble vouloir étendre l'usage de cette clause « lorsque le traité devient absolument incompatible avec la situation interne ou externe du pays »², ce qui tendrait évidemment à l'appliquer — en dehors du changement des circonstances propres aux traités — aux situations de fait, qui sont indépendantes des traités, qui n'ont rien à voir avec eux, mais qui, si elles avaient existé au moment de la conclusion d'un traité, en auraient empêché la conclusion ; l'admission de la clause *rebus sic stantibus* aux changements résultant de la situation présente aurait pour conséquence de la rendre plus fréquente encore dans la pratique internationale. M. Le Fur soutient enfin, avec les réserves rappelées ci-dessus, « qu'en Droit international, au principe fondamental du respect des traités, fondement du Droit des gens, solennellement rappelé par le préambule du Pacte de la S. D. N., il a toujours été apporté une réserve nécessaire par le jeu de la clause *rebus sic stantibus* »³.

Les jurisconsultes soviétiques du Droit international ont d'abord reconnu la clause *rebus sic stantibus* comme une règle juridique et lui ont attribué la valeur d'un facteur normatif dans le Droit. Pour eux, la dite clause représente une formule dynamique dans le système juridique existant⁴. Mais ils ont apporté à leur interprétation première une restriction importante. Comme « il n'est pas possible, écrit l'un d'eux, de remplacer le procédé juridique normatif par un procédé purement sociologique, puisque cela équivaldrait à la négation complète de toute formation juridi-

1. *Traité de Droit international public*, I, p. 133.

2. *Op. cit.*, II, p. 788.

3. *La Philosophie du Droit international*, p. 587.

4. Mirkine-Guetzevitch, *La doctrine soviétique du Droit international*, p. 324.

que... les deux procédés doivent donc être combinés ; il s'agit d'introduire dans le système de droit rationaliste, statique, l'élément dynamique, y créer un soupirail, par lequel les nouveaux rapports vitaux seraient fondus en nouvelles formes juridiques ; la *clausula rebus sic stantibus* est le soupirail demandé »¹. Nous aurons d'ailleurs à revenir sur cette thèse à propos du fondement juridique de notre clause.

Ainsi donc, à mesure que les circonstances changent, les engagements faits pour les suivre, deviennent surannés. La grande majorité de la doctrine admet, dans ce cas, l'existence dans tout traité de la clause *rebus sic stantibus*, malgré ses dangers et ses inconvénients, comme l'unique moyen de modification ou de résiliation des conventions et comme seule susceptible de concilier la règle *Pacta sunt servanda* et la notion empirique de *Salus reipublicæ suprema lex*, au cas où ni le traité lui-même, ni les parties contractantes n'auraient prévu ni accepté la révision ou l'abrogation à l'amiable des dites conventions.

L'histoire diplomatique nous enseigne, enfin, que les Etats ont cherché à se délier d'un traité, en vertu des changements survenus dans les conditions de fait où ce traité avait été signé. L'exemple le plus intéressant, mais aussi le plus discuté, fut celui de la révision unilatérale, d'une clause du traité de Paris de 1856, par le gouvernement russe, en 1870. La Russie chercha à utiliser, puis à faire admettre, à la suite de la doctrine, la clause *rebus sic stantibus*, comme une règle tacite, sous-entendue dans toute convention internationale. Cette puissance prétextait le changement de circonstances survenu depuis la conclusion du traité de Paris de 1856, pour rejeter la clause de ce traité, relative à la neutralisation de la mer Noire. Nous savons quel accueil firent les grandes puissances à cette interprétation du traité et comment la Russie accepta elle-même la réunion de la Conférence de Londres de 1871, qui avait pour mission de

1. A. Ladyjensky, clause *rebus sic stantibus* dans le droit soviétique, *Le Droit et la Vie*, Moscou, 1925, n^{os} 2-3, p. 15, cité par Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, p. 325.

clure l'incident suscité par cet Etat. Il est à noter que les puissances avaient moins nié l'existence de notre clause qu'elles n'avaient critiqué la façon dont la Russie avait voulu s'en servir. — Or, en 1889, lors de la première conférence de la Haye, la délégation russe à cette conférence défendit — dans la note se rapportant à l'article 10, du projet russe, relatif au règlement pacifique des conflits internationaux par l'arbitrage obligatoire — la clause *rebus sic stantibus* comme normale aux conventions politiques. « Actuellement, lit-on dans cette note, les droits et les obligations réciproques des Etats sont déterminés, dans une mesure notable, par l'ensemble de ce qu'on nomme les traités politiques, lesquels ne sont autre chose que l'expression temporaire des rapports fortuits et transitoires entre les diverses forces nationales. Ces traités lient la liberté d'action des parties, tant que restent invariables les conditions politiques, dans lesquelles ils se sont produits. Ces conditions venant à changer, les droits et les obligations découlant de ces traités changent aussi nécessairement. En thèse générale, les conflits qui surgissent sur le terrain des traités politiques, se rapportent, dans la plupart des cas, non pas autant à une différence d'interprétation de telle ou telle norme, qu'aux changements à apporter à celle-ci ou à son abrogation complète ¹ » Faut-il rapprocher ce texte des thèses soutenues par les gouvernants et les jurisconsultes actuels de la Russie soviétique ² ? N'y a-t-il pas lieu d'observer, relati-

1. *Nouveau Recueil général de traités*, G. Fr. de Martens, continué par Félix Stoerk, 2^e série, J. XXVI, 1901, p. 194.

2. Nous croyons qu'il serait utile, pour faire ce rapprochement et, à un point de vue plus général, pour connaître une des difficultés toujours actuelles des temps présents, de citer cette Communication du gouvernement soviétique au sujet de l'attitude prise par la Russie soviétique vis-à-vis des traités conclus par les gouvernements russes précédents :

« Moscou, le 2 avril 1924.

« Monsieur le Directeur,

« Réponse : Le décret du II^e Congrès des Soviets du 28-10 (8-11) 1917 a déclaré nuls les traités politiques secrets conclus par les gouvernements antérieurs « au profit des propriétaires fonciers et capitalistes ». L'attitude du gouvernement soviétique envers les autres traités et conventions dépend des considérations suivantes :

« La rupture extraordinairement prolongée des relations politiques avec tous les Etats du monde, qui suivit la révolution de 1917, et les changements

vement à la clause *rebus sic stantibus*, une continuité de vue constante de la part de deux gouvernements russes, représentant pourtant deux régimes de structure sociale et de conception politique opposées ? Ce que l'on peut retenir, pour le moment, c'est que la théorie soviétique, sa tendance à tirer des conclusions extrêmes mise à part, est bien dans la tradition doctrinale et gouvernementale russe touchant notre règle.

survenus entre temps dans tout l'ensemble des engagements internationaux, ne permettraient certainement pas une reconstitution pure et simple de l'ensemble des traités des anciens gouvernements russes. Peu d'entre eux pourraient, en effet, être mis en exécution sans qu'il s'en suivit une collision avec le règlement ultérieur des mêmes questions qui survint après 1917 sans la participation de l'une des parties engagées dans ces traités. Aussi, dans sa note transmise, le 8-2-1924, au gouvernement britannique, le gouvernement de l'Union s'est-il déclaré prêt à arriver à un accord « sur la question du remplacement des traités qui ont perdu leur vigueur par suite des événements « de guerre et d'après la guerre ». C'est donc une question à résoudre dans chaque cas séparé.

« Il appert de la note du 8-2-1924, qu'aucune catégorie des traités n'est mise dans une position différente des autres sauf ceux mentionnés dans le décret du 28-10-1917. *Une abrogation générale de tous les traités conclus par la Russie sous l'ancien régime et sous le gouvernement provisoire n'eut jamais lieu.* Mais il ne s'ensuit guère que tous ces traités soient susceptibles d'être reconfirmés, et il y aurait lieu d'examiner cette question du point de vue de la clause *rebus sic stantibus* pour chaque Etat et chaque traité séparément.

« Ce qui vient d'être dit se rapporte aux traités et conventions au sens propre du mot et non pas à la question des engagements financiers des anciens gouvernements russes. » (*Bulletin de l'Institut intermédiaire international*, t. XI, 1924, pp. 154-155.)

CHAPITRE II

LE CARACTÈRE JURIDIQUE DE LA CLAUSE « REBUS SIC STANTIBUS »

La doctrine a souvent discuté la question de savoir si la clause *rebus sic stantibus* est sous-entendue dans tout traité international. Et la réponse donnée a été positive ou négative, selon que les jurisconsultes ont été, en principe, partisans ou adversaires de cette clause de conciliation elle-même.

Pour les négateurs, la clause, n'étant pas de nature juridique (bien qu'ils l'acceptent quelquefois comme justifiée au point de vue moral), aucun Etat ne peut fonder son droit, pour tenir un traité annulé, sur le motif que les circonstances se sont modifiées : par conséquent cette clause n'est pas tacitement incluse dans les conventions. Cette clause n'est pas une règle de droit, mais une exhortation à interpréter correctement les conventions passées. Toute la discussion se ramènerait donc à une question d'interprétation. « Il n'importe pas, écrit M. Redslob, que le changement de la situation soit essentiel en lui-même, soit jugé tel par un témoin objectif, mais bien qu'il soit reconnu comme essentiel dans le pacte. Il n'existe pas de norme selon laquelle un événement nouveau qui paraît grave au moment de son apparition soit un motif légitime pour rompre un engagement. Bref la *clausula rebus sic stantibus* ne peut jouer que le rôle d'une condition résolutoire ; c'est dire qu'elle doit être stipulée pour agir ¹. » Et le même auteur de proposer, afin de diminuer les contestations en une matière si

1. *Histoire des grands principes...*, p. 24.

épineuse, de limiter la durée de toutes les conventions, par des clauses expresses et, à leur défaut, par une règle générale. Ce qui est une façon détournée de reconnaître la nécessité d'une règle générale, comparable à la clause *rebus sic stantibus*, mais d'une règle qui serait acceptée par les Etats contractants eux-mêmes et qui aurait alors une existence juridique. Les adversaires de l'existence tacite de notre clause s'en tiennent toujours au principe qu'une règle de Droit des gens doit être formulée dans un traité ou naître de la coutume. Or, d'après M. Otétéléchano, la clause *rebus sic stantibus* n'a jamais été reconnue expressément par les Etats¹. Au contraire, opine-t-il, chaque fois que les Etats ont eu l'occasion de manifester leur opinion, ils ont admis le système opposé, sans aucune restriction : *Pacta sunt servanda*. La déclaration faite par les grandes puissances, au cours de la Conférence de Londres de 1871, est un exemple, parmi tant d'autres, de cette façon de voir des Etats. Cet exemple, suggère M. Otétéléchano, est d'autant plus probant qu'il serait venu réfuter les allégations de la circulaire Gortchakov qui se servait, comme principal argument, du changement de circonstances, pour autoriser la Russie à dénoncer unilatéralement la clause du traité de Paris de 1856, relative à la neutralisation de la mer Noire ; la Russie aurait de plus, toujours d'après M. Otétéléchano, en souscrivant le protocole, désavoué elle-même le principe qu'elle venait d'invoquer et elle aurait reconnu que la règle *Pacta sunt servanda* ne souffrait pas d'exception. Notre conviction va à l'encontre de cette façon de voir. Nous ne voudrions pas citer les notes, échangées entre les puissances, après la publication de la circulaire Gortchakov, ainsi que les procès-verbaux de la Conférence de Londres ; mais l'impression qui, selon nous, se dégage de tous ces textes est que les puissances se sont moins prononcées pour le maintien rigoureux de la règle *Pacta sunt servanda* et le rejet du principe contenu en la clause *rebus sic stantibus*, qu'elles n'ont attaqué la procédure suivie par la Russie, pour se débarrasser d'une obligation gênante. Selon les justes obser-

1. *Op. cit.*, p. 111.

vations d'un auteur, « la note du prince Gortchackov, adressée aux puissances signataires du traité de Paris, provoqua des réponses de tons divers : tandis que le Grande-Bretagne, plus directement touchée par l'initiative du gouvernement russe, affirmait sans autre, qu'une modification du traité de 1856, ne pouvait avoir lieu sans le consentement de toutes les puissances signataires, les réponses de l'Autriche et de l'Italie, rédigées en termes sensiblement plus modérés, ne niaient pas du tout, en principe, la valeur de la clause *rebus sic stantibus*, mais en contestaient plutôt l'applicabilité au cas concret et dans les termes où elle avait été invoquée par la Russie... A la Conférence de Londres également le débat est resté sur ce terrain : on ne nia pas la clause *rebus sic stantibus* comme telle, mais son applicabilité dans l'espèce et, surtout, le droit de la Russie de procéder de la façon dont elle avait fait¹ ». Le même auteur ajoute qu'il importe d'observer que le véritable principe affirmé dans la déclaration, à savoir qu'un Etat ne peut pas se délier des obligations contractées en invoquant le changement des circonstances de sa seule volonté, n'est pas du tout incompatible avec la clause *rebus sic stantibus* : « Le droit d'invoquer cette clause comme motif d'extinction des traités, est tout autre chose que le droit prétendu de déterminer unilatéralement si sont réunies les circonstances dans lesquelles la clause peut être invoquée : le protocole de Londres condamne cette prétention ; il ne condamne pas la clause². » Quant à l'idée que la Russie aurait désavoué le principe sur lequel elle avait basé son droit à la résiliation de la clause relative à la neutralisation de la mer Noire, elle ne nous paraît pas non plus fondée. Lorsque l'on sait avec quelle ténacité constante la diplomatie russe a toujours cherché, depuis 1856, à mettre fin à une obligation qui portait atteinte à son prestige de grande puissance et qui entravait le développement régulier de la politique pantzariste

1. D. Anzilotti, *Cours de Droit international*, I, p. 458.

2. *Op. cit.*, p. 459. Nous verrons plus loin que la clause *rebus sic stantibus* manquait avant le Pacte de la S. D. N., d'une procédure organisée ; ce manque a été, d'ailleurs, une des raisons de flottement, pour beaucoup de juriconsultes, pour ou contre l'acceptation du principe de la clause même.

traditionnelle, il devait être vraiment indifférent à cette même diplomatie, que les grandes puissances reconnussent les droits de la Russie en se basant sur un principe soutenu par elle ou de toute autre façon. La diplomatie russe a montré, d'ailleurs, lors de la première conférence de la Haye, en 1899, qu'elle était restée fidèle au principe de la clause *rebus sic stantibus*. — M. Otétéléchano reconnaît, par contre, que notre clause pourrait résulter de la coutume. Les Etats ont fait appel à elle ; elle a joué un rôle important dans l'histoire des peuples (l'Autriche et la Prusse en 1864, pour justifier la guerre contre le Danemark, l'Autriche-Hongrie en 1908, pour motiver l'annexion de la Bosnie-Herzégovine). Le Droit international lui-même ne l'a jamais absolument proscrit et condamné. Elle n'est donc pas purement théorique. « Cependant, ajoute-t-il, il faut remarquer que ce n'est chaque fois que l'Etat obligé, auquel pesaient ses engagements, qui s'y est rapporté unilatéralement, tandis que concordance de volontés nécessaire pour faire naître une règle du droit des gens ¹. » L'argument est de poids, certes, mais il n'a pas un caractère général. Et, pour commencer, il ne prouve rien ; la concordance de la volonté des parties contractantes a manqué souvent, c'est certain ; tout est de savoir si les parties se sont prononcées contre le principe de la clause ou contre son application aux cas particuliers litigieux. La clause a joué dans le traité de Versailles et le traité de Locarno pour faire cesser la neutralité de la Belgique : c'est donc que les puissances ne rejettent pas cette clause, lorsque, toutefois, une certaine procédure est employée. Si les Etats ne reconnaissent pas formellement notre clause, ils le font indirectement : ils s'en prévalent lorsque la nécessité s'en fait sentir.,

Certains auteurs comme Lawrence et Westlake, qui sont d'accord sur l'existence tacite de notre clause, voient, pourtant, dans la question de la dénonciation pour changement

1. *Op. cit.*, p. 113.

des circonstances, une question de haute moralité politique plutôt que de droit ¹.

Nous croyons que même si elle n'était pas expressément reconnue par les Etats, même si elle ne découlait pas de la coutume, la clause *rebus sic stantibus* s'imposerait d'elle-même, comme une règle de droit naturel, comme un principe de droit nécessaire. Car, c'est grâce à elle que les Etats peuvent, par une révision ou par une résiliation éventuelle des traités devenus trop lourds pour un des contractants, respecter le principe fondamental du Droit des gens *Pacta sunt servanda*. » Son application raisonnable donne le seul moyen d'assigner une limite pacifique aux conventions internationales conclues, pour un temps indéterminé. Hors de là, on arrive ou bien à considérer ces conventions comme éternelles — ce qui serait absurde — ou bien à ne plus pouvoir les dénouer que par la force » ². C'est donc que la clause doit être considérée comme tacitement sous-entendue dans les traités internationaux. L'opinion des auteurs qui acceptent la nécessité de la clause *rebus sic stantibus* est unanime à lui attribuer un caractère tacite. F. de Martens écrit : « On signe toujours les traités sous la réserve tacite qu'ils demeureront en vigueur tant que les circonstances dans lesquelles ils ont été signés ne seront pas modifiées » ³. L'opinion de Holtzendorff est surtout importante, elle vient comme une réponse à la thèse soutenue par M. Redslob : « Peu importe, enseigne Holtzendorff, que les parties contractantes n'aient pas inséré la condition résolutoire dans le traité, car elle est nécessairement sous-entendue. Il n'est pas nécessaire, en effet, de faire de tous les événements imprévus qui peuvent se produire dans la vie des peuples et qui viennent modifier si souvent les relations entre deux Etats, des conditions expresses de la validité d'un traité. Alors même que ces événements n'auraient pas revêtu la

1. André Guillois, *De la clause « rebus sic stantibus »*, concours d'agrégation des Facultés de Droit, 1912, p. 12.

2. Rolin-Jaequemyns, *La question d'Orient en 1885-1886*, p. 46.

3. *Traité de Droit international*, I, p. 560.

forme d'une condition, ils auraient néanmoins des conséquences identiques à celles d'une condition résolutoire » ¹. Pradier-Fodéré observe que la condition tacite de tout traité est qu'il n'obligera que tant que les circonstances qui ont motivé sa conclusion restent les mêmes ². Pour M. Le Fur, la clause *rebus sic stantibus*, sous-entendue, dans la pratique, dans tout traité, constitue un motif juridique de rupture du traité ³. A. Mérignhae est aussi très catégorique : « Il y a, dans tout traité qualifié de perpétuel, une clause tacite en vertu de laquelle les parties ne sont pas censées s'être liées que pour le temps où seront encore existants les intérêts et les motifs essentiels qui ont déterminé leur consentement, en sorte que l'accord reste seulement obligatoire tant que les circonstances dans lesquelles il a été conclu ne se modifieront pas d'une manière absolue » ⁴.

*
**

Une question peut être posée. Les Etats qui sont libres de contracter telles obligations qu'ils jugent susceptibles de leur être utiles et qui insèrent telles clauses qu'ils considèrent comme propres à renforcer leurs relations et à rendre leurs obligations mutuelles plus durables, peuvent-ils insérer dans un traité qu'ils renoncent pour toujours à se prévaloir de la clause *rebus sic stantibus* pour changer les effets du traité ou le dénoncer ? Bien que les contractants soient libres de s'engager comme ils le désirent, une pareille insertion deviendrait fatalement une entrave pour l'évolution constante des rapports internationaux. L'immobilité forcée tendrait à ralentir la mobilité de la vie des Etats au grand préjudice des peuples. Comment, en l'acceptant, respecter la très noble, mais la rigoureuse règle *Pacta sunt servanda* ? Un Etat fort n'aurait-il pas envie d'imposer tel traité qu'il désire et d'obliger l'Etat faible à signer le rejet de notre clause qui, seule, peut, à un moment

1. *Eléments de Droit international public*, p. 123.

2. *Traité de Droit international public*, II, p. 503.

3. *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, p. 450.

4. *Op. cit.*, I, p. 133.

donné, lui permettre d'alléger ses obligations ? Non, notre clause est un soupirail nécessaire, elle s'impose d'elle-même et on ne peut à jamans la rejeter sans, en même temps, admettre l'éventualité des banqueroutes sandaleuses et les manquements purs et simples à la parole donnée de la part d'Etats les plus scrupuleux et les plus honnêtes, mais à qui toute possibilité de revision à l'amiable est refusée. Notre clause est d'autant plus nécessaire que la faible organisation de la société internationale et le manque de sanction en Droit des gens ne permettent pas à un contractant de s'adresser à un pouvoir judiciaire qui serait l'arbitre suprême de la volonté et des intérêts des parties.

*
**

La clause étant donc tacitement sous-entendue, tout le problème consiste à savoir quel usage les Etats en feront. Les adversaires de cette clause redoutent l'abus que la mauvaise foi ou la mauvaise volonté des contractants peuvent rendre très fréquent. Cet abus sera d'autant plus à redouter que seront très rares les conventions qui, au cours des temps, pourront rester sans se laisser quelque peu influencer par la survenance de nouvelles circonstances. Les Etats, qui sont juges de leur propre cause, n'ont pas, heureusement, abusé, dans la pratique, de la règle : craignaient-ils, sans doute, de mettre l'existence de tout le Droit international en péril. Et puis, *l'abusus non tollit usum*. Il faut éviter seulement les excès et n'admettre comme circonstances nouvelles que celles qui auraient été cause de l'inexistence et de l'invalidité du traité au moment de sa conclusion. Il faut se rappeler que toutes les modifications qui peuvent survenir dans la situation politique, économique et sociale d'un pays, n'ont pas pour effet de faire disparaître la force obligatoire de ses engagements ; il faut, pour cela, que l'ordre de fait qui vient à changer forme la base et la condition même de l'existence du traité¹. M. Le Fur, étudiant le sens exact de la clause *rebus sic*

1. R. Piédelièvre, *Précis de Droit international public ou Droit des gens*, I^{er} p. 312.

stantibus, rejette la théorie généralement admise en Allemagne et quelquefois appliquée par d'autres pays (exemple de la Russie en 1870) ; d'après cette théorie, tout traité est conclu en vue de circonstances déterminées : dès que ces circonstances changent, ou seulement l'une d'elles, les choses ne sont plus en l'état qui a motivé le traité et celui-ci peut être dénoncé. Notre jurisconsulte se prononce pour le seul sens conforme aux principes du Droit et aux nécessités de la vie internationale, pour celui qui tend à apprécier exactement sur quoi a porté l'engagement et qui se baserait sur la théorie de l'imprévision en Droit international¹.

Nombreux sont les auteurs qui citent les divers cas particuliers où un des contractants peut se prévaloir de notre clause². Cette citation nous paraît superflue, car la liste ne ferait que s'allonger démesurément avec le développement de la vie internationale. Les auteurs anciens ne nous donnent que des exemples se rapportant à des traités politiques, les seuls, ou à peu près les seuls importants autrefois ; combien pourrions-nous en citer aujourd'hui, tellement l'activité internationale a embrassé des rapports plus variés et plus nombreux. Tout ce que nous pourrions faire, c'est d'indiquer les quelques règles qui peuvent nous servir à déterminer l'application de notre clause.

Il faut, tout d'abord, mettre en lumière cette idée que la clause *rebus sic stantibus* n'est point applicable aux cas tombant sous le coup de la force majeure ou de l'impossibilité physique, juridique et morale d'exécuter. Réservée à ces données, notre clause serait trop limitée et ne répondrait pas à sa raison d'être propre. Et d'ailleurs, il est une différence essentielle entre la notion de force majeure et celle de notre clause. La première n'est applicable que si l'événement survenu constitue un obstacle absolu à l'exécution de l'obligation et elle est, partant, une cause de libération absolue du débiteur. La seconde s'applique, au

1. *La Philosophie du Droit international*, p. 587.

2. A. Rivier, *op. cit.*, II, p. 131 ; Frantz von Liszt, *Le Droit international*, p. 186 ; Pouritch, *op. cit.*, pp. 73 et s.

contraire, lorsque l'événement trouble profondément les conditions d'exécution de l'obligation, mais ne rend pas impossible cette inexécution, n'est pas un obstacle insurmontable à l'exécution de l'obligation¹.

Il est hors de doute que le changement de circonstances doit se produire postérieurement à l'accord des contractants et après la mise en vigueur du traité. Nous verrons, en parlant des effets de notre clause, que les auteurs en réservent l'usage pour les traités donnant naissance à des obligations dont l'exécution est successive ou reportée dans l'avenir. Ils ne l'admettent pas pour les conventions de cession de droits ou de territoires. La controverse existe à l'égard des traités temporaires.

Le changement de circonstances doit être imprévu pour pouvoir être cause de la révision ou de la résiliation de l'engagement pris, il doit se réaliser en dehors de la volonté des parties ou de l'une d'entre elles : c'est donc une condition essentielle pour son application. « C'est justement parce que les parties ne pouvaient prévoir sa survenance qu'elles ont conclu la convention aux conditions stipulées. D'abord, il doit être imprévu, en ce sens qu'il ne faut pas qu'il ait été provoqué par l'un des Etats contractants »².

A ce point de vue, notre clause se présente avec un caractère objectif. Elle est liée à un fait existant (à un moment déterminé), en dehors de la volonté expresse des parties contractantes, et ce fait éteint, de lui-même, complètement, ou modifie simplement, la situation existante au moment de la conclusion du traité. On a pu écrire, à ce propos, qu'il ne résulte pas de la clause *rebus sic stantibus* que l'extinction du traité doive se ramener à un cas de *mutuus dissensus*. « La partie qui invoque notre clause ne fait pas une proposition, mais fait valoir un droit, et les autres parties reconnaissent ou contestent l'existence des conditions dans lesquelles ce droit peut être exercé ; le dissentiment, s'il existe, porte sur l'existence du droit, c'est-à-dire sur l'interprétation du traité »³ La clause porte donc en elle-

1. Bruzin, *op. cit.*, p. 189.

2. Bruzin, *op. cit.*, p. 303.

3. D. Anzilotti, *Cours de Droit international*, I, p. 465.

même l'expiration automatique du traité ; et si l'existence du droit de résilier, basé sur cette clause, est démontrée, la partie contre laquelle on oppose ce droit, ne peut qu'accepter la fin du traité. Le changement de circonstances doit, ensuite, être tel qu'il dépasse manifestement le maximum des aléas que les parties pouvaient raisonnablement prévoir. C'est ainsi que pour A. Mérignhac, « la dénonciation unilatérale n'apparaît comme légitime qu'à la suite d'une transformation complète dans la situation interne ou externe de l'un des contractants » ¹. Ce critérium est d'autant plus intéressant qu'il élargit le champ d'application de notre clause et qu'il met en valeur cette idée que les traités peuvent perdre leur raison d'être non seulement par suite de la survenance de circonstances nouvelles pour un des contractants, mais encore par suite de modifications dans la vie internationale elle-même et dont les Etats contractants ne font que subir les contre-coups. Donc, et « bien qu'un Etat en reste au même point, il suffit que les autres Etats se modifient pour que ses rapports avec eux soient changés et pour que le traité qui exprimait ces rapports perde sa raison d'être. En matière de commerce et d'économie politique, cette vérité est devenue si évidente que les Etats ne concluent plus que des traités temporaires » ². Le texte de l'article 19 du Pacte de la S. D. N. a largement tenu compte de ces possibilités.

La clause *rebus sic stantibus* étant, en même temps qu'une règle de droit naturel, une règle de bonne foi et d'équité, il est indispensable de ne l'invoquer que dans les seuls cas où son application permettra à l'Etat d'éviter un préjudice injuste et irréparable. « On exigera, pour que la dénonciation unilatérale soit légitime, que l'Etat puisse justifier que le maintien du traité mettrait en péril son existence ou ses intérêts vitaux, serait inconciliable avec sa sauvegarde politique et économique, ou que le but du traité ne pouvant plus être atteint, l'exécution des obligations auxquelles l'Etat continuerait à être astreint entraînerait pour lui un sacrifice considérable et inutile. Le changi-

1. *Op. cit.*, II, p. 789.

2. Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 128.

ment de circonstances, en tout cas, doit avoir sur l'exécution du traité une répercussion telle qu'il soit raisonnable d'admettre que les parties, s'il leur avait été possible de le prévoir, se seraient abstenus de contracter ou auraient contracté à des conditions différentes » ¹.

1. Bruzin, *op. cit.*, p. 304. Cet auteur souligne, dans son excellente étude, que l'examen de ces règles met en lumière l'analogie profonde et l'identité remarquable qui existent entre le Droit privé, le Droit public interne et le Droit international public en matière d'imprévision.

CHAPITRE III

LE FONDEMENT JURIDIQUE DE LA CLAUSE « REBUS SIC STANTIBUS »

La clause *rebus sic stantibus* jouerait donc, en règle générale, dans deux occasions bien distinctes : soit au cas de changement essentiel des circonstances de fait survenu à un moment déterminé, après l'entrée en vigueur du traité : ce sont alors des raisons inhérentes au traité lui-même qui en déterminent l'extinction ; soit par suite de l'arrivée d'une situation nouvelle, indépendante du traité ou de sa conclusion, mais qui par des circonstances imprévisibles apportées dans les relations entre deux Etats signataires d'un traité, nuit au but de l'existence de ce traité.

Peut-on trouver un fondement juridique à la clause *rebus sic stantibus* ? Parmi les auteurs qui admettent cette clause, certains ont cherché à établir ce fondement juridique. Ils préconisent plusieurs théories, basées toutes sur la morale, le droit ou l'histoire. Ainsi que nous aurons l'occasion de le constater, l'unanimité est loin d'exister chez les jurisconsultes, pour adopter une seule de ces théories (heureux encore si la contradiction ou la confusion ne prévalaient dans leurs dissertations), encore moins pour préciser les cas dans lesquels celle-ci peut être légitimement invoquée. Dans leur compréhensible désir de concilier le respect dû aux traités et la mobilité constante des rapports internationaux, ces jurisconsultes opposent fréquemment la clause *rebus sic stantibus* à la règle *Pacta sunt servanda*, sans saisir que notre clause est un simple mode de révision ou de résiliation des engagements internationaux et rien de plus. Cette méprise est d'ailleurs explicable. Les auteurs n'arrivent pas toujours à s'abstraire complètement du mi-

lieu où ils vivent ; ils subissent l'influence des idées de leurs époques et de leurs pays, quelquefois aussi, bien que rarement, celle d'une conception scientifique dominante¹.

1. Les trois facteurs des relations internationales, la politique, le droit et la morale, concourent à la confection des règles juridiques qui seront obligatoires pour les Etats contractants. Inutile d'ajouter que l'influence de chacun de ces trois facteurs s'exerce plus ou moins efficacement dans le temps et dans l'espace. Le droit et la morale ont été comparés à deux cercles concentriques, celui-ci étant plus étendu que celui-là, et dont l'ensemble comprend toutes les règles des rapports humains. Ces domaines ne sont pas d'ailleurs séparés par d'infranchissables barrières, et la marche de la civilisation peut se mesurer à la pénétration croissante des idées purement morales dans la région du droit². C'est surtout dans les époques troubles, au moment où la conscience des individus et des peuples est mue par des sentiments et des aspirations plus nobles, que ceux consacrés par la vie publique quotidienne et par le droit existant, que des idées morales ont tendance à pénétrer dans la vie publique et à imprégner les nouvelles règles juridiques, voire même à influencer les travailleurs intellectuels dans leurs recherches scientifiques. Dans les écrits relatifs aux traités du jurisconsulte italien Pasquale Fiore, contemporain du réveil national italien et de la formation de l'unité nationale italienne, les notions de la morale et de la justice voisinent avec les principes du droit strict. Cet auteur considère que « l'obligation de respecter les traités a son fondement dans les principes de la morale et de la justice. La morale commande d'être fidèle à ses propres engagements même quand ils ne sont pas avantageux, et la justice exige de ne pas violer le droit d'autrui »³. Mais ce même principe de justice peut, d'après Fiore, servir à

1. Pour cette partie, cf. Olivi, *op. cit.*, pp. 593 à 609 et, dans le même sens, Pouritch, *op. cit.*, pp. 28 à 71.

2. Léon Bourgeois, *La morale internationale*, *R. G. Droit international public*, 1922, t. 29, p. 7.

3. *Nouveau D. I. P.*, II, p. 370 (1885-1886), trad. Ch. Antoine.

réclamer la revision ou l'abrogation d'une obligation devenue inexécutable ; la clause *rebus sic stantibus* trouverait en ce principe de justice son fondement juridique. Ce principe de justice s'apparente, en Droit privé et en Droit administratif, avec les principes de la bonne foi et de l'équité, principes sur lesquels l'on a essayé de faire reposer les effets du changement des circonstances à l'égard de la force obligatoire du lien contractuel. Fiore s'attaque avec raison à l'opinion soutenue par Bynkershoek (qui est aussi celle du cardinal de Richelieu), selon laquelle les Etats devaient garder la foi due aux traités, même lorsque leur observation conduirait un peuple à la ruine, sous prétexte que la prospérité des citoyens et les faveurs de la fortune peuvent relever une République, mais que la foi qui se perd ne peut plus se relever. Fiore traite cette théorie de véritable absurdité juridique et pense, au contraire, que, « le changement des circonstances pourrait rendre l'observation des traités aussi imprudente et injuste, qu'il est en soi rigoureusement honnête de garder la foi promise »¹. C'est surtout dans la première édition de son important ouvrage traduit en français que Fiore a mis en relief son point de vue. « Lorsque le principe de justice, d'où peut seulement dériver l'obligation morale, manque dans un traité, ou lorsque les rapports naturels ou volontaires entre les parties contractantes sont changés de manière à ne pouvoir plus rendre applicable ce principe de justice qui régla la convention, le principe de l'obligation manque aussi et aucune foi ne peut être exigée, aucun respect ne peut être demandé »². Notre jurisconsulte critique la diplomatie d'avoir cherché à inculquer à la multitude un respect superstitieux pour les traités conclus et il rapporte de nombreux exemples de conventions brisées par les gouvernements au cours du XIX^e siècle, parce que ces conventions ne s'appuyaient pas sur les principes éternels de la justice.

La doctrine de Fiore, théoriquement rationnelle, paraît

1. *Op. cit.*, II, p. 381.

2. *Nouveau Droit international public*, II, p. 18 (1868-1869), trad. Pradier-Fodéré.

même à son auteur, pratiquement fort dangereuse. (Il est à noter que la seconde édition française du *Nouveau Droit international public* ne reproduit pas sa théorie.) Quelle instance internationale pourrait assigner des limites à l'arbitraire des nations, se demande-t-il. Et, sous prétexte de faire respecter le principe éternel de la justice, est-ce que de plus grandes injustices ne seraient pas commises, par suite de la mauvaise foi des Etats, qui se déclareraient toujours lésés dans leurs droits, surtout en l'absence de juges internationaux compétents.

Le principe de la justice est trop vague et trop général à la fois, pour servir de fondement juridique. L'idée que l'on se fait de la justice, ajoute à cette incertitude. Cette idée est, en elle-même, toujours subjective, elle tient surtout du cœur, du sentiment et ne s'inspire que rarement de la raison. Un Etat, égoïste par nature et imbu de ses droits souverains, aura trop souvent, sinon toujours, tendance à se considérer comme victime d'une injustice qu'il est de son intérêt de réparer. Etant trop vague, le principe de justice aurait un rayon d'action trop grand en général. Il serait trop extensif : toute revision ou résiliation d'un traité pourrait être basée sur lui. Or ce que nous cherchons, c'est le fondement de la clause *rebus sic stantibus* seulement. Tout Etat pourra se rappeler du principe de la justice, pour se débarrasser de n'importe quel traité, qui le léserait, ne serait-ce que légèrement. Dans ce cas, que deviendrait la règle primordiale *Pacta sunt servanda* ? Par la trop grande extension accordée à la clause *rebus sic stantibus*, si son fondement était basé sur le principe de justice, cette clause ne deviendrait-elle pas la règle et la règle *Pacta sunt servanda* l'exception ? Tout traité imposé par un Etat vainqueur à un Etat vaincu, contient régulièrement des clauses que le justice réprouve. Faut-il, avec la théorie de Fiore, admettre, que l'Etat vaincu puisse dénier toute force obligatoire à ces clauses, dès sa signature ?

2. L'idée de la lésion grave peut-elle servir de fondement juridique à la clause *rebus sic stantibus* ? Cette opinion a été soutenue par le jurisconsulte portugais Pinheiro-

Ferreira. De nombreux auteurs l'ont cependant critiquée, spécialement l'italien Olivi qui, un des premiers, a présenté des arguments irréfutables contre cette théorie, surtout dans ce qu'elle a de commun avec la clause *rebus sic stantibus*.

Dans ses annotations sur le *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*, de G. F. de Martens, Pinheiro-Ferreira suppose, dans la note 10, relativement à l'effet obligatoire des traités une fois conclus, qu'il ne peut y avoir de proportion, pour une des parties contractantes, entre les avantages accordés et les désavantages subis ; il suppose, en outre, que le but proposé, et qui consistait dans la réglementation éventuelle de certains cas, dans lesquels les intérêts des cosignataires pourraient se trouver en conflit, peut ne pas avoir été atteint. « Alors, dit-il, l'autre nation n'a aucun droit d'exiger l'accomplissement des traités ; car les conventions que les gouvernements peuvent faire entre eux ne sauraient rendre juste ce qui est injuste ; et rien de plus injuste qu'un contrat unilatéral tout à la charge de l'une des deux nations. Les traités, n'ayant de force qu'autant qu'ils ont passé en loi du pays, sont assujettis aux conditions générales de toutes les lois, l'assentiment effectif ou présumé de la nation au nom de laquelle la loi a été faite. Or, on ne saurait présumer ni admettre qu'une nation donne jamais, avec connaissance de cause, son assentiment à des conventions qu'il a plu à ses fondés de pouvoir de souscrire à son détriment ; car, quelle que puisse en être la cause, ignorance, lâcheté ou corruption, dès qu'il y a *lésion grave*, le mandataire a agi en dehors de sa procuration et en opposition avec ses pouvoirs ; et ce dont il sera convenu, sera par cela seul frappé de nullité, car personne n'est en droit de convenir avec un autre, au détriment d'un tiers, qui ne l'a autorisé qu'à agir dans ses intérêts, et non pas contre ses intérêts ¹. »

L'éditeur de l'ouvrage de de Martens, Ch. Vergé, considère cette appréciation de Pinheiro-Ferreira, sur l'étendue de la force obligatoire des traités, peu conforme aux prin-

1. G. F. de Martens, *Précis du Droit des gens de l'Europe*, I, p. 55.

cipes du Droit des gens. L'erreur principale de l'argumentation de Pinheiro-Ferreira semble provenir de ce qu'il a assimilé la validité des traités en général, avec la cessation de la force obligatoire des conventions, par la clause *rebus sic stantibus*.

Le jurisconsulte portugais invoque le principe de la justice, pour démontrer qu'un contrat unilatéral ne peut être uniquement à la charge de l'un des deux Etats. Or, c'est bien de la validité du traité qu'il s'agit et le traité peut être critiqué dans ce cas, avant qu'il soit mis en vigueur, tandis que la clause *rebus sic stantibus*, peut jouer seulement après la mise en vigueur du dit traité et pour cause de changement essentiel dans les circonstances, qui avaient motivé sa conclusion. En se plaçant même sur le terrain de la validité, l'argumentation de l'auteur prête à la critique. Il est impossible de soutenir qu'il n'y ait rien de plus injuste qu'un contrat unilatéral, tout à la charge de l'une des nations. De nombreux auteurs se prononcent en ce sens. G.-F. de Martens soutenait déjà que « l'inégalité seule des avantages n'est pas pour les nations une raison justificative pour se dédire d'un traité, sous le prétexte de lésion, vu que 1° c'est à chaque partie contractante à peser d'avance les avantages et les désavantages qui résultent pour elle du traité ; 2° qu'il n'est pas contraire à la loi naturelle de se faire promettre de plus grands avantages par une autre nation, qu'on ne lui en accorde ¹ ». Th. Ortolan professe une opinion identique ². De Neumann écrit qu'il importe peu pour la validité, que chaque promesse ait ou non son correspectif, ou que les prestations réciproques soient ou non équivalentes. C'est à la partie qui s'engage de peser et de calculer ce qu'elle promet ³. « La loi civile ordinaire, ajoute-t-il, qui permet de demander la rescision de certains contrats commutatifs pour cause de lésion énorme ou d'outre moitié, ne saurait être étendue aux traités du Droit des gens. Les Etats n'ont pas de juge au-dessus d'eux qui puisse connaître d'une semblable lésion, d'ailleurs bien rarement

1. *Op. cit.*, I, p. 166.

2. *Règles internationales et diplomatiques de la mer*, I, p. 90.

3. *Eléments du Droit des gens moderne européen*, p. 96.

appréciable ici au mètre et au franc. » Olivi est encore plus explicite lorsqu'il écrit que « rien n'empêche, au regard de la loi juridique, que l'un des Etats qui en est partie, en tire tous les profits pour son compte, tandis que l'autre Etat en supporte seulement le poids. Une liberté d'action pleine et entière doit être laissée dans ce sens aux Etats, comme on la reconnaît aux individus dans les mêmes circonstances... Car il pourrait absolument se faire, que celui des contractants qui se soumet librement aux obligations découlant du traité, eût l'intention de récompenser l'autre partie de certains bienfaits qu'il aurait antérieurement reçus d'elle... Un Etat, dans le but d'éviter des maux plus sérieux, peut trouver convenable de prendre à sa charge exclusive les obligations, qui découlent du traité, et d'en laisser tous les avantages à l'autre partie contractante. Ces charges ont alors été regardées par lui comme un bien, un moyen de sauvegarder ses intérêts ¹ ». Une autre critique — qui a trait, elle aussi, à la validité des conventions et non à leur extinction par l'effet de la clause *rebus sic stantibus* — concerne la liberté plus ou moins grande que prennent les représentants d'un Etat, pour accepter des obligations au nom de ce dernier. Pinheiro-Ferreira écrit lui-même, avec raison, que s'ils outrepassaient leurs pouvoirs, leurs décisions seraient frappées de nullité. Le gouvernement a d'ailleurs un bon moyen d'empêcher l'ignorance, la lâcheté ou la corruption de ses représentants, à léser gravement les intérêts de l'Etat ; il peut ne point ratifier l'engagement signé. — Mais encore une fois, les deux critiques ne s'adressent qu'à la validité du traité.

Qu'arrive-t-il si les circonstances viennent à changer, si, à la suite d'événements nouveaux, de faits imprévus, l'inégalité des avantages, primitivement de règle pour les deux cosignataires, venait à se muer en une inégalité ? L'arrivée de ces nouvelles circonstances, qui rendent les obligations d'un Etat plus dures et lèsent ce dernier gravement, peut-elle lui permettre à soutenir qu'il n'aura pas accepté de ratifier le traité si, au moment de sa signature, les cir-

1. *Op. cit.*, pp. 594-595.

constances étaient pareilles à celles qui, aujourd'hui, lui imposent des obligations plus lourdes et qu'il peut, pour cette raison, en réclamer la révision ou la résiliation ?

Pour la majorité des auteurs, la simple lésion, le fait qu'un traité est trop onéreux, ne sont pas des motifs suffisants pour résilier un traité ; il faut, pour pouvoir invoquer la clause *rebus sic stantibus*, des conditions spéciales¹. « Dans l'état naturel, écrit G.-F. de Martens, on ne peut ni déterminer le degré de lésion nécessaire pour résilier, ni prononcer sur l'existence d'une telle inégalité, le propre avantage des nations doit les engager à ne pas faire usage d'une exception qui saperait les fondements de tous les traités, et par conséquent la base de leur sûreté réciproque². » Vouloir, en effet, se dégager des obligations des traités en invoquant la lésion, l'inégalité des avantages ou de nouveaux dommages subis, est une question d'appréciation qu'il est malaisé d'admettre comme fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus*, surtout en l'absence d'une justice internationale chargée d'en connaître et de statuer. De plus, toute base juridique manquerait et, dans la pratique internationale, l'arbitraire sévirait en règle. Il n'y a évidemment pas de traité qui, à un moment donné, ne devienne préjudiciable pour un des Etats contractants. Comment savoir si la lésion est grave, ou s'il s'agit d'un dommage ou simplement d'un préjudice. Or, un fondement juridique doit porter en lui, à côté de la rigueur juridique indispensable, tous les éléments d'un emploi pratique, susceptible de satisfaire tous les intérêts. Accepter la théorie de la lésion serait revenir à cette doctrine des Anciens, signalée par M. Redslob, qui enseignait qu'un dommage sérieux suffisait à ne point respecter un traité. Que deviendraient dans ce cas le Droit international et la stabilité des rapports entre les Etats, si nécessaire à une politique de paix ?

Bluntschli est d'avis que si les Etats n'étaient pas obligés de respecter les engagements onéreux qu'ils ont contractés,

1. J. Otétéléchano, *op. cit.*, p. 108.

2. *Op. cit.*, *loc. cit.*, I, p. 166.

le droit conventionnel deviendrait une chimère. Selon lui, « les conventions n'ont qu'une valeur dérivée ; elles reposent sur le droit nécessaire et originel des Etats, d'exister et de se développer ¹ ». Pour Olivi, la force obligatoire du *vinculum juris* ne peut être diminuée ou supprimée à la suite de nouveaux faits que « par l'action des principes du droit de nécessité, ou par la volonté des Etats, exprimée dans le traité ou postérieurement. Or, si l'existence du dommage dont il est question et qui frappe l'un des contractants n'est pas *toujours considérée* en elle-même comme un principe de droit nécessaire, qui impose l'extinction des effets de l'accord, elle peut cependant revêtir ce caractère lorsqu'elle empêche la vie de l'Etat obligé ² ». Cependant, nous le verrons plus tard, il n'est point possible de se baser sur le droit nécessaire pour trouver le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus*, car, pour un Etat, même l'utile est nécessaire, et comme encore aujourd'hui, l'Etat est, par l'interprétation des traités, juge et partie de sa propre cause, le droit vaincra selon les forces des Etats en présence.

3. Certains auteurs ont pensé trouver dans la notion de l'intérêt le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus*. Leur raisonnement est le suivant. Les parties contractantes concluent un traité en vue de satisfaire à des intérêts réciproques. Si les circonstances, qui avaient motivé la conclusion du traité, venaient à changer, les intérêts bien déterminés que les cosignataires avaient eu en vue viendraient à s'altérer et, par ce changement de circonstances, l'Etat pourrait subir des préjudices très graves. Dans ce cas, il aurait le droit de demander la révision ou la résiliation de l'obligation ou des obligations, qui cessent de tenir compte de ses intérêts légitimes et qui l'avaient incité pourtant à se lier.

C'est M. Georges Scelle qui, à notre avis, a le mieux présenté le critérium de l'intérêt, comme fondement juridique

1. *Le droit international codifié*, p. 263.

2. *Op. cit.*, p. 595.

de la clause *rebus sic stantibus*, sans toutefois l'adopter personnellement. Il écrit, en effet : « Il arrive fatalement un moment où l'évolution des circonstances, amène une *rupture d'équilibre* entre les intérêts que le traité avait réussi à concilier. A ce moment, s'il ne répond plus à l'utilité d'aucun des signataires, le traité tombera de soi. Mais si son caractère devient plus onéreux pour l'un des cocontractants, est au contraire devenu profitable ou même devenu plus profitable aux autres signataires, ceux-ci auront une tendance naturelle à refuser d'admettre une dénonciation qui les lèse ¹. »

Spinoza enseignait que toute société politique a le droit d'agir envers les autres en prenant pour guide son intérêt ; les Etats ne sont obligés à rester dans la foi des traités qu'autant que durent le péril ou l'intérêt qui les motivèrent. Machiavel est tout aussi catégorique ².

Le baron de Bielfeld, parlant spécialement des traités de garantie, qui sont tout aussi solennels et tout aussi obligatoires que les autres conventions, prétend « qu'il faudrait peu connaître la politique de l'Europe, et l'esprit des cabinets, si l'on voulait croire que les garanties durent plus longtemps que les intérêts ». Et il ajoute : « Les docteurs ont beau dire, il n'y a point de souverain au monde, qui tienne un pareil engagement lorsqu'il lui est manifestement désavantageux, et qui envoie des troupes combattre contre ses intérêts naturels. Si la fidélité à ses promesses, poussée jusqu'à ce point, est une vertu, comme je ne le crois pas, c'est une vertu plus qu'humaine³. » Pour Hegel, les Etats ne sont tenus au respect des traités qu'aussi longtemps qu'ils y ont intérêt ⁴. Heffter écrit : « Il faut regarder comme un changement semblable celui qui ne permettrait pas à l'Etat obligé de maintenir sa position politique antérieure et qui la placerait dans une condition d'infériorité vis-à-vis des autres, infériorité qui n'existait pas lors

1. La ratification de la convention de St-Gottard du 13 octobre 1909, *R. G. Droit international public*, t. XXX, 1913, p. 497.

2. V. P. Roubier, *op. cit.*, p. 120.

3. *Institutions politiques*, II, 1768, pp. 193 et 194.

4. N. Politis, *Le problème des limitations de la souveraineté*, p. 14.

du traité, et qui n'était pas dans l'intention des contractants ¹. » Pradier-Fodéré s'exprime dans des termes presque identiques ². Pinheiro-Ferreira, dans ses notes sur l'ouvrage de G.-F. de Martens, fait intervenir, à côté de l'idée de l'intérêt, le problème de l'engagement des générations futures par la génération actuelle. Son point de vue ne manquera pas de relief, sinon de justesse. « Ce que les trépassés ont contracté entre eux, écrit-il, ne saurait obliger les vivants qu'autant que cela peut être compatible avec les intérêts et des uns et des autres ; et il serait de la dernière absurdité de prétendre que la génération actuelle d'un pays doit faire le sacrifice de ses intérêts à la génération actuelle de l'autre, parce que les gouvernements de jadis, non contents de commander à leurs contemporains, se sont follement imaginé que, même après leur trépas, ils continueraient de commander à toutes les générations dans l'avenir ³. » Mailfer se rapproche de Bielfeld quand il écrit que, dans le Droit démocratique, « le traité durera tant que l'intérêt réciproque des parties se prêtera à sa durée ; il sera rompu dès que l'une des parties, cessant d'avoir intérêt à son maintien, aura ou se croira la force de rompre ⁴. » Pour A. Mérignhac, les parties contractantes ne sont censées s'être liées, en vertu de la clause *rebus sic stantibus*, que pour le temps où seront encore existants les intérêts et les motifs essentiels qui ont déterminé leur consentement ⁵.

Le jurisconsulte italien Olivi a réfuté les allégations de Bielfeld et de ses partisans. Si Bielfeld a voulu, écrit Olivi, caractériser et stigmatiser la pratique des Etats, au cours de l'histoire, toutes les fois que ces Etats considéraient que leurs intérêts étaient en jeu, rien de plus vrai. Mais l'erreur de l'auteur est flagrante, s'il avait cru possible d'élever cet abus politique à la hauteur d'une véritable règle. Bien que les traités de garantie diffèrent des autres

1. *Le Droit international de l'Europe*, p. 195.

2. *Cours de Droit diplomatique*, II, p. 487.

3. *Op. cit.*, I, p. 179.

4. *De la démocratie dans ses rapports avec le Droit international*, p. 367.

5. *Op. cit.*, I, p. 133.

traités, quant à la nature de l'objet de la prestation, ils n'en diffèrent pourtant point en ce qui concerne l'essence, l'intensité et l'extension de la force obligatoire du lien de droit. Tous les traités sont juridiquement identiques, tous obéissent à la règle *Pacta sunt servanda*, tous doivent se plier aux mêmes moyens juridiques d'extinction ou de résiliation ¹.

L'idée que l'intérêt peut servir de fondement juridique à la clause *rebus sic stantibus*, est juridiquement insoutenable et pratiquement susceptible de perpétuer l'instabilité dans les rapports internationaux et de dénier aux traités toute force obligatoire. La gamme de l'intérêt est grande ; aussi ne serait-ce point nécessaire, pour un Etat, d'attendre que la clause *rebus sic stantibus* puisse jouer pour demander la révision ou l'abrogation de n'importe quel traité et à n'importe quel moment. Bien que les Etats cherchent, en traitant, à se faire reconnaître et garantir leurs intérêts réciproques, beaucoup de ces intérêts restent méconnus : ne serait-il pas possible à l'Etat lésé de réclamer la reconnaissance de ses intérêts prétendus ou réels, qu'importe, au lendemain même de la mise en vigueur du traité ? Olivi rejette l'opinion que l'intérêt seul puisse donner à un Etat le droit de compter sur une révision ou résiliation ; l'intérêt ne pourrait jouer que « si le dommage s'étend jusqu'à priver des moyens *nécessaires* à son existence, l'Etat qui s'est lié par une promesse, ou si le développement progressif des principes juridiques constate que le contenu du traité est en contradiction avec les maximes de ce droit *nécessaire*, dont l'existence ne dépend pas de la volonté humaine, et qui s'impose à toute volonté ; on ne pourra plus douter de la cessation de la vertu obligatoire de l'accord international ² ». Mais nous verrons que le droit nécessaire lui-même est discutable comme fondement de notre clause.

Olivi cite le cas du jurisconsulte italien Del Bon, qui adopte la doctrine de Bielfeld, pour l'appliquer aux traités

1. Olivi, *op. cit.*, p. 600.

2. *Op. cit.*, p. 601.

de commerce seulement. Un traité de commerce est le résultat d'un équilibre entre les circonstances matérielles et nationales et une volonté qui s'exprime sur les conséquences de cet équilibre d'utilité mutuelle. Si cet équilibre venait à cesser, l'Etat lésé pourrait mettre fin au traité avant son expiration. Del Bon pense qu'un traité de commerce doit être toujours utile puisqu'il est impossible qu'une nation s'oblige volontairement en temps de paix, à un commerce passif, à une perte de travail ¹. Olivi adresse à Del Bon la même critique qu'à Bielfeld : « Si l'utilité matérielle est la cause qui pousse les Etats à conclure, écrit-il, entre eux des traités de commerce, il n'est pas vrai du tout que la continuation de cette même utilité soit pour les deux contractants une condition indispensable à la force obligatoire de l'accord, de sorte que cette façon cesse du moment où cesse l'utilité pour l'un des Etats, à moins que les contractants n'aient exprimé une volonté différente ². »

Un autre auteur, M. Pouritch, accepte le point de vue de Del Bon, relatif aux traités de commerce, tout en se prononçant contre le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus*, basé sur l'idée d'un intérêt lésé. M. Pouritch quitte, en ce cas, son guide habituel, Olivi. Il laisse de côté les traités de commerce conclus pour une période déterminée ; il considère par contre que « de même que ses intérêts politiques, l'Etat ne peut pas engager *in perpetuum* ses intérêts économiques, et la règle *rebus sic stantibus* s'impose ³ ». Ceci est parfaitement exact. Mais l'erreur de l'auteur apparaît lorsqu'il essaie de trouver pour la clause *rebus sic stantibus* un fondement juridique pour les traités politiques perpétuels et un autre pour les traités de commerce perpétuels différents l'un de l'autre. « Pour les traités politiques, ce fondement consiste dans l'impossibilité pour un Etat d'engager son avenir, dans son droit de conservation, dans le droit nécessaire, etc... » Pour les traités de commerce, « il est nécessaire d'admettre la rupture

1. Olivi, *op. cit.*, p. 601.

2. *Op. cit.*, p. 601.

3. Pouritch, *op. cit.*, pp. 49-50.

d'équilibre économique garantie par le traité, la lésion grave, le dommage produit par le changement de circonstances comme cause suffisante et justifiée de la résiliation d'un traité de commerce, puisque cet équilibre économique, cette utilité escomptée et qui vient à faire défaut était sa cause et sa raison d'être. »

Nous verrons plus loin ce que nous pensons du fondement juridique de notre clause, basé sur le droit de conservation ou sur le droit nécessaire. Relevons par contre que la distinction des fondements juridiques, différents pour les traités politiques et les traités de commerce perpétuels, entrevue chez Del Bon et nettement définie par M. Pouritch, nous paraît impossible à admettre. « On atteint par là l'unité du principe général qui doit régir souverainement notre matière ¹. » La clause *rebus sic stantibus* doit avoir un même fondement juridique pour tous les traités sans exception. Au point de vue pratique surtout, cette distinction serait détestable. Il y a des traités purement politiques, d'autres sont tout à fait commerciaux. Mais que dire de cette masse de traités politiques, où l'on insère des clauses commerciales, et inversement ? Faudrait-il dans un même traité rechercher un fondement juridique pour chaque clause ? Prenons pour exemple un traité politique perpétuel. L'article 11 du traité de Francfort (le 10 mai 1871) stipule : « Les traités de commerce avec les différents Etats de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le gouvernement français et le gouvernement allemand prendront pour base de leurs relations commerciales le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée ². » Or, il est avéré, que cette clause, bien qu'elle ait été inscrite dans le traité à la demande du gouvernement français, a été indirectement défavorable au commerce français, et qu'elle a, par là, lésé les intérêts économiques de la France, par suite d'une subtile interprétation de la dite clause, par le gouvernement allemand ? Le traité de Francfort est bien un traité « perpétuel ».

1. Olivi *op. cit.*, p. 601.

2. De Clercq, *Recueil des Traités de la France*, J. X (1867-1872), 1872, p. 476.

Aurait-il fallu que le gouvernement français en demandât la révision ou l'abrogation ?

4. La théorie du but s'apparente fortement à la théorie de l'intérêt. Toutes les deux ont été soutenues et défendues, sauf de rares exceptions, par les mêmes jurisconsultes. D'après cette nouvelle théorie, les Etats ne seront liés par leurs conventions qu'autant que celles-ci répondront au but que les Etats avaient en vue en contractant.

Cette théorie du but se dessine déjà chez Pinheiro-Ferreira lorsqu'il écrit : « Ce n'est pas parce que deux gouvernements ont conclu ensemble telle ou telle convention que leurs nations sont tenues d'en accomplir les obligations, mais parce que les rapports d'où ces obligations dérivent continuent d'avoir lieu entre les deux peuples, que ceux-ci, aussi bien que si c'étaient deux individus dans la société, sont tenus d'observer les stipulations du contrat... Du moment que ces rapports existent, la réciprocité de devoirs, qui en est la suite nécessaire, commencera d'avoir lieu, et continuera aussi longtemps que ces rapports subsisteront »². F. de Martens est plus catégorique : « De la nature des conversations internationales il ressort qu'un Etat ne peut raisonnablement s'engager qu'en vue d'un but politique et que toute obligation qu'il contracte n'existe qu'autant qu'elle concorde avec ce but. C'est pourquoi l'effet d'un traité ne cesse que lorsqu'il se produit dans la situation réciproque des parties contractantes un changement tel que le but visé par le traité ne peut plus être atteint et que le maintien de cet acte devient un danger pour l'Etat »². L'opinion de Fiore Pasquale est tout aussi explicite : « Etant donné que le traité soit conclu pour régler un fait déterminé, et que ce fait ait été l'objet principal et substantiel de l'accord, il est raisonnable d'admettre qu'alors l'existence du fait a le caractère proprement dit de la condition résolutoire tacite, et que, dès lors, lorsqu'il n'existe plus, l'accord devient sans objet, et par conséquent le traité ne

1. Notes sur le *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe* de G. F. de Martens, I, pp. 178-179.

2. *Traité de Droit international*, I, p. 560.

doit plus produire d'effet juridique ¹. Pradier-Fodéré ² partage le point de vue de de Martens. Pour M. Piédelièvre, il faut, pour que la force des engagements disparaisse, que le but du traité ne puisse plus être atteint ou que son maintien devienne un danger public ³. Pour M. Scelle, les divers critères proposés comme fondement juridique de notre clause sont tous insuffisants, parce qu'ils laissent à l'arbitraire une marge infinie. Pour ce jurisconsulte, le critérium « le plus précis semble bien encore celui qui fait intervenir l'idée de but : le traité a cessé d'avoir une valeur juridique lorsqu'il ne répond plus au but en vue duquel il a été conclu » ⁴. Pourtant, ce même auteur enseigne que cette donnée, bien que théoriquement satisfaisante, est loin de fournir la solution de toutes les difficultés que la pratique peut engendrer. Il faut tout d'abord s'entendre sur cette notion de but et ne pas oublier que la pratique de la revision serait d'autant plus facile que le jeu de la clause *rebus sic stantibus* aura beaucoup de souplesse. Ainsi, par exemple, « il ne suffit pas de rechercher le but général en vue duquel un traité a été conclu, car on ne pourrait que dans des cas extrêmes faire jouer la clause. Il faut analyser les différentes dispositions du traité et spécialement à chacune d'elles la notion de but » ⁵. D'après M. Ch. de Visscher, le véritable fondement de la réserve *rebus sic stantibus* réside dans les limites que les parties ont assignées à leur accord. Or, le critérium de cette réserve est l'interprétation logique de la volonté commune des parties contractantes. « Le traité perd son caractère obligatoire, opine cet auteur, non en raison des intérêts personnels plus ou moins considérables que l'une des parties peut avoir à sa dissolution, considération subjective et extra-juridique devant laquelle le contractant ne saurait être tenu de s'incliner, mais parce que l'état de choses auquel les parties se sont trouvées graduellement amenées ne présente plus aucun point de rap-

1. *Le Droit international codifié et sa sanction juridique*, p. 413.

2. *Traité de Droit international public européen et américain* II, p. 929.

3. *Précis de Droit international public ou droit des gens*, I, p. 312.

4. *Op. cit.*, p. 497.

5. *Op. cit.*, p. 498.

port avec celui auquel les deux parties se sont référées et sur lequel reposait l'économie de leurs stipulations communes »¹. Enfin, M. Olof Hoijer, développant cette même notion du but, accepte à la lettre le point de vue soutenu par de Visscher².

La mise en pratique de la théorie du but exigerait donc l'interprétation logique de la volonté commune des Etats signataires. M. Anzilotti se demande si un changement essentiel dans les circonstances de fait peut produire l'extinction du traité ; c'est là une question d'interprétation de volonté. « Le Droit international, écrit-il, fait dériver du traité des obligations et des droits en considération de la volonté des parties ; celles-ci, en d'autres termes, sont obligées si elles l'ont voulu et dans la mesure où elles l'ont voulu. Si des circonstances déterminées de fait ou de droit ont été prises en considération par elles comme une présupposition des obligations assumées, la disparition de ces circonstances implique que l'on ne se trouve plus dans les limites de la volonté exprimée dans le traité, qui subordonne à la condition d'existence de ces circonstances l'acceptation des obligations dont il s'agit³. » Il s'agira de déterminer ce que les parties avaient eu en vue, en contractant. Le problème se ramène donc à une question de pratique politique ; tout est de savoir si cette interprétation sera toujours aisée, même lorsque les Etats sont conscients de leurs obligations et qu'ils veulent accomplir loyalement et honnêtement leurs engagements. A ce point de vue, la réserve que M. Scelle fait à cette théorie est parfaitement compréhensible. La recherche du but primitif du traité prêtera souvent à difficulté, surtout si l'idée de but est recherchée pour chaque clause de ce traité. Comment retrouver l'idée de but dans un traité fait depuis longtemps ? L'état actuel des choses peut exiger la révision ou la résiliation d'un pareil traité : or, comment se baser sur l'idée de but, si les termes du traité se sont altérés ou si le but, existant évidemment au moment de la mise en vigueur

1. *Op. cit.*, p. 106.

2. *Les traités internationaux*, p. 509.

3. *Op. cit.*, 1, p. 462.

du traité, et susceptible d'être déterminé, n'est plus le même aujourd'hui ? Il peut arriver qu'un traité crée un léger préjudice pour un des contractants, mais sans que les parties l'aient prévu ; le traité ne répond plus dans ce cas au but primitif, c'est vrai. Mais faut-il de là admettre que la partie ainsi légèrement lésée pourra réclamer la fin de l'obligation ? N'y aurait-il pas danger de voir les traités devenir, par suite de renouvellements trop fréquents, l'objet de peu de fidélité et la cause d'instabilité dans les rapports internationaux ?

M. A. Bruzin signale l'analogie profonde existant, selon lui, entre le fondement de la clause *rebus sic stantibus* en Droit international, basé sur la théorie du but, et le fondement qu'il préconise pour la théorie de l'imprévision, aussi bien en Droit civil qu'en Droit administratif. Après avoir étudié et rejeté, tour à tour, les diverses propositions des auteurs qui ont essayé de baser le fondement juridique de la théorie de l'imprévision sur l'idée d'équité, la bonne foi, l'abus du droit, l'enrichissement sans cause, la notion d'équivalence, ou enfin l'intention des parties contractantes (art. 1156 du Code civil), ce jurisconsulte en arrive à baser le fondement de l'imprévision sur la distinction à faire entre l'aléa normal et l'aléa exceptionnel, l'aléa inhérent et l'aléa imprévisible, entre les circonstances contractuelles et les circonstances extra-contractuelles : le deuxième terme de comparaison est le seul constitutif de l'imprévision, seul il peut servir de fondement juridique à cette théorie (p. 219). « Si le traité, conclut-il, ne conserve plus sa force obligatoire, c'est qu'il était conclu pour un milieu politique ou économique qui correspond à celui que les parties envisageaient au moment où elles ont contracté et dont elles pouvaient raisonnablement prévoir l'éventualité. Qu'un changement de circonstances survienne, d'une nature telle qu'il provoque une véritable rupture entre l'état présent et l'état passé, que le milieu nouveau ne soit plus comparable au milieu antérieur, alors le traité, sous la forme où il a été conclu, a perdu sa raison d'être : le but en vue duquel il était intervenu n'est pas susceptible d'être atteint et l'accord de volonté des Etats contractants n'est plus applicable à la

situation nouvelle. La faculté de dénonciation doit être reconnue aux parties, si elles n'aiment mieux conclure un nouvel accord, adapté au nouvel état de choses¹. » Le point de vue de M. A. Bruzin ne manque pas de relief. Pourtant, et à part les critiques que nous avons déjà adressées à la théorie du but et que nous pourrions appliquer tout aussi bien à la théorie de M. Bruzin, nous sommes d'avis, que l'exposé de cet auteur se signale davantage par la clarté des situations où se trouve successivement le même traité (au moment de sa conclusion et à l'époque de la survenance de nouvelles circonstances imprévisibles) et par le bien-fondé de la reconnaissance tacite dans tout traité de la clause *rebus sic stantibus*, que par la raison vraiment juridique qui doit servir de fondement à cette clause.

5. Le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus* peut-il se trouver dans une autre théorie du droit international public, qui, dans la conception traditionnelle, y occupe même la place capitale, sur la théorie des droits fondamentaux des Etats et plus spécialement sur le droit de conservation ? Certains jurisconsultes l'ont soutenu. La doctrine moderne, développée principalement en France, a reconnu l'existence de droits fondamentaux, primitifs et absolus des Etats, de droits qui appartiennent en tout temps à tout Etat, dans ses rapports avec les autres Etats. Pour d'autres auteurs, tous les soi-disant droits fondamentaux ne représentent que certaines manifestations d'activité de l'Etat. Pour Hautefeuille, les traités, généralement obligatoires pour les peuples qui les ont consentis, ne possèdent pas cette qualité d'une manière absolue. La cession ou l'abandon, dans un traité égal ou inégal, d'un droit naturel essentiel, comme l'indépendance, rend ce traité non obligatoire. Tant que les parties l'observent ou manifestent le désir de l'observer, ce traité existe ; mais cette existence peut cesser par la dénonciation unilatérale d'un cosignataire : les droits naturels, étant inaliénables et hors commerce en principe, sont la raison suffisante de cette façon

1. *Op. cit.*, p. 302.

de faire ¹. Le point de vue de Hautefeuille, acceptable dans ses grandes lignes, ne doit pas être pris à la lettre ; s'il est vrai, en somme, que certains traités portent atteinte aux droits naturels, ces traités sont préjudiciables dès leur mise en vigueur, et on peut soutenir, dans ce cas, qu'ils doivent être abrogés davantage à cause de leur invalidité primitive que par suite de changement de circonstances survenu à un moment donné. Ce qu'il faut spécifier tout de suite, c'est que « les Etats peuvent exercer ces droits naturels, à condition de respecter les droits semblables des autres Etats ; cette obligation générale est le fondement du Droit international qui, existant dans la conscience des peuples civilisés, trouve son expression dans les coutumes et les traités ² ». Pourtant, si l'unanimité existe sur le principe, la divergence dans la doctrine, dans cette question de droits essentiels, s'affirme et s'accroît à propos de l'énumération de ces droits fondamentaux et de la place à octroyer à chacun d'eux. A. Pillet dresse une liste de ces droits, en tête de laquelle il place le droit de conservation, puis ceux d'indépendance, d'égalité, de respect et de commerce international. Mais lui-même conteste cette classification. Le droit de respect est bien insignifiant à côté de celui de conservation ; c'est, de même, une grave erreur d'élever au

1. *Des Droits et des Devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime* I, p. XIII.

2. N. Politis, *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, p. 15. Il faut reconnaître, cependant, que l'existence même de ces droits fondamentaux a été critiquée. M. Otéreléchano écrit à ce sujet : « Les partisans de la théorie des droits fondamentaux de l'Etat ne sont pas des adversaires du Droit international, mais ils ne se sont pas aperçus que celui-ci ne peut subsister en même temps que les droits absolus de l'Etat. Si l'Etat n'a plus d'obligations juridiques envers les autres Etats, il perd sa personnalité morale, qui suppose la reconnaissance d'un être comme sujet de droits et d'obligations. Il ne serait plus régi par le droit, car le droit n'est possible qu'entre personnes juridiques : l'Etat ne se manifesterait plus que comme une force arbitraire. Si l'on pousse le raisonnement jusqu'au bout, on voit que l'Etat-force, dénué de personnalité juridique, ne pourrait plus avoir aucun droit, ni fondamental ni autre. Cette théorie des droits absolus de l'Etat ne peut résister à un examen attentif. Attribuer à l'Etat une telle toute puissance, c'est oublier que l'Etat n'est pas un but en soi, mais un moyen pour assurer le développement des individus, et qu'il ne peut remplir complètement ce but que grâce à la communauté des nations. C'est méconnaître d'autre part les enseignements de l'histoire qui offre d'innombrables exemples, où les droits considérés comme les plus essentiels ont été aliénés », *op. cit.*, p. 31.

rang de droits garantis par le Droit des gens ces purs faits que représentent les droits à l'égalité et au commerce qui sont plutôt causes qu'effets du Droit des gens ; le droit d'indépendance, enfin, fait place à un droit plus grand, plus strict que lui-même, plus généreux aussi : celui de l'indépendance des peuples et des Etats. De telle sorte que le droit de conservation reste seul à sa place, dans la catégorie des droits fondamentaux ¹. La force du droit de conservation est telle, que notre auteur se demande, effleurant ainsi notre sujet : « Les traités les plus formels ne perdent-ils pas leur force quand il est démontré, qu'une obéissance plus longue à leurs prescriptions, entraînerait la ruine de la nation ² ? Un Etat ne pourra-t-il se prévaloir de la clause *rebus sic stantibus* dans le cas où la conservation même de l'Etat dépendrait de l'existence d'un traité incompatible avec les circonstances actuelles ? »

Nous avons déjà écrit qu'un Etat peut s'affranchir d'une promesse faite, si l'accomplissement de cette promesse compromettrait les conditions essentielles de son existence. Paul Fauchille — pour qui s'impose un seul droit primordial, un seul droit fondamental, le droit à l'existence pour les Etats, personnes naturelles et nécessaires — observe avec raison que le droit de conservation découle justement du droit à l'existence. Des jurisconsultes éminents ont mis en relief l'idée que ce droit de conservation — devenu pour les Etats un devoir — peut et doit jouer dans l'inexécution ou la répudiation d'un traité, si le changement essentiel de circonstances de fait pouvait causer leur perte en tant qu'Etats indépendants. Si un traité nuit aux intérêts vitaux d'un peuple, celui-ci a le droit de le rompre.

Pour Vattel, toute nation, tout Etat, a le devoir, est obligé de se conserver. Si donc un traité présente des inconvénients pouvant conduire à la ruine de la nation, si un traité devient pernicieux à l'Etat, il est nul et point du tout obligatoire, « aucun conducteur de nation n'ayant le pouvoir

1. *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, pp. 66 à 69, *R. G. Droit international public*, V, 1898.

2. *Op. cit.*, p. 76.

de s'engager à des choses capables de détruire l'Etat, pour le salut duquel l'empire lui est confié »¹.

G. F. de Martens, qui rejette l'emploi de la clause *rebus sic stantibus* dans tous les cas, l'accepte toutefois lorsque le droit de conservation propre autorise la nation à s'écarter d'un traité qu'elle ne pourrait plus accomplir sans causer sa propre perte : cette faculté est, pour lui, la condition tacite de tous les traités, et notamment des alliances².

Th. Ortolan observe que lorsqu'un traité concourt directement à la perte de l'Etat, cet Etat a le droit de s'en écarter. « C'est là, note-t-il, un principe évident et incontestable, basé sur le droit de conservation de soi-même. Pour les êtres moraux comme pour les individus, il n'y a pas de promesse obligatoire quand cette promesse est celle d'un suicide... Les prescriptions du traité, par le laps des années ou par les *changements survenus*, peuvent être devenus tellement en contradiction avec les mœurs, avec les situations respectives des puissances, avec l'état de leur industrie, de leur commerce, de leurs forces de toute nature que, raisonnablement, ces prescriptions ne doivent plus être maintenues³. Bluntschli enseigne que les Etats, à moins de rendre le droit conventionnel chimérique, doivent respecter les engagements onéreux qu'ils ont contractés. « Mais, continue-t-il, le fardeau doit pouvoir être supporté, et les charges imposées par le traité ne doivent pas avoir la mort de l'Etat pour conséquence. L'obligation de rester fidèle aux traités a des limites. Les conventions n'ont qu'une valeur dérivée ; elles reposent sur le droit nécessaire et originel des Etats d'exister et de se développer. Elles ne peuvent avoir de valeur que si elles sont compatibles avec la vie de l'Etat. Le Droit, se bornant à régulariser et à organiser la vie commune, ne peut jamais anéantir l'Etat et la société. Les traités qui ont pour but de réduire l'Etat à néant ne sont donc pas obligatoires et cessent de l'être dès que leur caractère subversif vient à être démontré⁴. »

1. *Op. cit.*, II, p. 149.

2. *Op. cit.*, I, p. 166.

3. *Règles internationales et diplomatie de la mer*, I, p. 91.

4. *Le Droit international codifié*, art. 460, p. 263.

H. C. Mailfer est du même avis ; le devoir de se conserver impose aux Etats le devoir de rompre les traités dont l'exécution pourrait mettre leur existence en péril ¹.

Jellinek n'est pas moins catégorique. Il se prononce, tout d'abord, pour l'existence tacite de la clause *rebus sic stantibus* dans toute convention ; l'efficacité de cette dernière est d'ailleurs justement soumise à notre clause et est, par suite, tempérée par elle. D'après ce jurisconsulte, cette maxime jaillit de la nature même de l'Etat qui représente le degré le plus élevé de l'organisation humaine, et qui doit par conséquent, comme toute autorité suprême, être conservé à tout prix ². L'extinction des conventions s'entendrait donc naturellement lors de la « collision des buts suprêmes de l'Etat, parmi lesquels il faut compter en premier lieu sa propre conservation, avec l'exécution d'un traité. Ici intervient le droit de nécessité de l'Etat qui lui ordonne de respecter plus sa propre existence que les obligations qu'il a assumées envers des étrangers. Il faut considérer, au point de vue juridique, la *survenue de circonstances* qui feraient de l'exécution d'un traité une violation des devoirs de l'Etat envers lui-même, comme une impossibilité d'exécution dont la survenue n'est pas imputable à l'Etat ³.

Le baron de Neumann est très explicite lorsqu'il écrit : « Une partie ne peut évidemment pas *se retirer* de son propre chef d'un traité bilatéral. Une semblable retraite ne serait admise que tout à fait exceptionnellement, alors que l'exécution du traité deviendrait désastreuse pour l'Etat ou incompatible avec sa constitution » ⁴. Pour Piédelièvre, la force obligatoire des engagements peut disparaître lorsque le maintien de ceux-ci deviendrait un danger public ⁵. Pour un autre jurisconsulte, c'est en vertu des droits essentiels des Etats, du droit de conservation et du droit d'indépendance que les traités perpétuels seront toujours rési-

1. *De la Démocratie dans ses rapports avec le Droit international*, p. 367.

2. *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, p. 102, cité par Olivi, *op cit.*, p. 604.

3. *Die rechtliche Natur der Staatenverträge*, p. 62, cité par Olof Høijer, *Les traités internationaux*, p. 529.

4. *Eléments du Droit des gens moderne européen*, p. 125.

5. *Précis de Droit international ou Droit des gens*, I, p. 312.

liables par la volonté unilatérale de chacun des contractants et alors même que cette faculté ne serait pas prévue expressément ¹.

D'après M. Le Fur, « la clause *rebus sic stantibus*, qui, dans la pratique internationale, est sous-entendue de plein droit dans tout traité, constitue un motif juridique de rupture du traité ». Mais il est essentiel de ne point étendre outre mesure la portée de cette clause. « Ses cas d'application peuvent se réduire à un seul, celui où l'accomplissement de l'obligation contractée compromettrait les *conditions essentielles d'existence* de l'Etat promettant ». Et « en cas de conflit, entre le devoir de se conformer à un traité conclu avec un autre Etat et le devoir supérieur de sa propre conservation, l'Etat doit donc préférer l'accomplissement de ce dernier devoir » ². « Le salut des Etats est leur loi suprême et aucune nation ne consentirait à continuer l'accomplissement d'une obligation qui risquerait de compromettre des intérêts essentiels » ³. C'est dans ce sens, enfin, que s'est prononcée la Cour permanente de la Haye dans la sentence arbitrale rendue le 11 novembre 1912 dans un différend entre la Russie et la Turquie. La Cour admettait que « le Droit international doit s'adapter aux nécessités politiques », et elle faisait implicitement sien l'argument contenu dans la réplique russe, qui disait que l'obligation pour un Etat d'exécuter les traités peut fléchir « si l'existence même de l'Etat vient à être en danger, si l'observation du devoir international est ...*self destructive* » ⁴.

Ainsi donc, d'après de nombreux auteurs, la loi de conservation, en défendant le suicide aux Etats, dominerait le respect de la foi jurée et permettrait, de ce chef, aux peuples, de briser les conventions qui mettraient cette conservation en question. Nous pensons que la clause *rebus sic stantibus* pourrait jouer lorsque la conservation d'un Etat serait en péril, puisqu'il n'est guère possible d'imaginer qu'un Etat aurait pu signer un traité mettant son existence

1. A. Rivier, *op. cit.*, II, pp. 128-129.

2. *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, pp. 450-451.

3. A. Merignhac, *Traité du Droit international public*, I, p. 133.

4. R. G. *Droit international public*, t. XX (1913), Documents, p. 29.

en jeu. Mais nous ne croyons pas que l'on puisse conclure de là que le droit de conservation doit être pris pour le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus*. Olivi rejette ce droit comme fondement juridique de notre règle, bien qu'il admette que tout engagement demeure éteint en vertu des principes supérieurs de droit, les nouvelles conditions rendant la prestation, quoique possible encore, incompatible avec l'existence même de l'Etat. Le droit de conservation n'est, selon nous, qu'un des cas particuliers d'application de notre règle. Il est arrivé, en effet, que cette règle a souvent joué (l'histoire diplomatique en fait foi) sans que, pour cela, un des droits essentiels des Etats ait été compromis. Avec, comme fondement juridique, le droit de conservation seulement, notre règle deviendrait trop limitative ou restrictive : or, le propre d'un fondement juridique consiste justement à enfermer, dans une conception générale, tous les cas particuliers d'application. Ce fondement aurait, de plus, des conséquences trop rigoureuses : le Japon, la Bulgarie auraient été obligés à maintenir chez eux le régime des capitulations et des juridictions d'exception, si les puissances occidentales n'avaient pas consenti à entrer en négociation sur ce point¹. Mais un autre reproche, illégitime et inutile à nos yeux, a été adressé au droit de conservation dans ses rapports avec notre règle. M. Pouritch, suivant en cela Olivi, se pose la question suivante : « Quelle solution donnera la théorie pour le cas où une partie prétendrait ne plus observer le traité, en vertu de son droit de conservation, tandis que l'autre partie contractante exigera le maintien de ce traité, en vertu de ce même droit de conservation.. Les parties sont juridiquement égales, les arguments sont les mêmes, et on ne voit pas quel est, parmi les deux intérêts compromis, celui qu'on devrait proclamer supérieur à l'autre »². Le problème est très bien posé ; juridiquement il serait insoluble, les contractants ayant les mêmes droits et défendant ces droits, par des arguments identiques. Il reste seu-

1. Etienne Coquet, *op. cit.*, p. 10.

2. *Op. cit.*, p. 55.

lement à savoir si, pratiquement, une telle situation peut se présenter. Nous ne connaissons pas de cas, dans la pratique internationale, où un Etat se serait basé, lui aussi, sur son droit légitime de conservation pour repousser la revision ou la dénonciation d'un traité réclamées par son cosignataire et alors que ce dernier aurait étayé sa demande sur son droit de conservation propre. Cette discussion nous paraît, de plus, inutile. Il ne s'agit pas de savoir ce qui se passerait dans le cas forcément particulier où les deux parties contractantes useraient de leur droit de conservation — et à condition bien entendu qu'elles puissent toutes deux s'en prévaloir en même temps —, mais si la clause *rebus sic stantibus* peut avoir en général pour fondement juridique le droit de conservation des Etats. Or, pour nous, avons-nous dit, un tel fondement serait trop restreint.

6. — Une autre doctrine a voulu voir dans le droit nécessaire seulement le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus*. Elle a été exposée et défendue par Olivi. Pour ce jurisconsulte, « la force obligatoire des traités cessera *rebus mutatis* dans le cas seulement où le changement des circonstances rentrera de quelque façon dans le domaine propre du domaine nécessaire, ou si le changement en question a été regardé, d'une manière expresse ou tacite, par les Etats contractants, à l'époque de la conclusion du traité, comme une cause de résiliation ou d'extinction de ce dernier » ¹ L'essentiel est de faire la distinction entre ce qui est nécessaire et ce qui est seulement utile à l'Etat. Or, c'est là que gît la véritable difficulté et qu'apparaît le côté faible du Droit international positif, « par suite de l'organisation particulière des Etats dans l'humanité, et surtout par suite de l'absence d'une autorité judiciaire internationale qui prononce sur les controverses et soit armée de moyens propres à faire exécuter des jugements en renversant les obstacles que les Etats pourraient y opposer. La justice du principe ne peut être mise en doute. Il s'agira toujours de la réaliser de bonne foi » ². L'auteur a donc prévu la grave,

1. *Op. cit.*, p. 609.

2. Olivi, *op. cit.*, p. 608.

sinon l'essentielle objection que nous pourrions adresser à la notion du droit nécessaire, comme conception générale du Droit d'abord, comme fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus* ensuite.

Qui sera, en effet, appelé à se prononcer sur l'existence ou l'absence du droit nécessaire pour un Etat ? D'une part, les autorités judiciaires internationales ont, en général, des prérogatives juridictionnelles encore trop restreintes ; ces prérogatives sont, de plus, inexistantes, lorsqu'il s'agit de déterminer le droit à l'existence des Etats ou leur droit sacro-saint à la souveraineté ; et puis, pour le peu de prérogatives qu'elles possèdent, ces autorités manquent de pouvoir exécutif suffisant pour faire respecter les sentences rendues. D'autre part, si l'Etat, imbu de ses droits intangibles et souverains, se prononce lui-même entre ce qui lui est seulement utile de ce qui lui est nécessaire, il sera toujours tenté de confondre, étant juge de sa propre cause, l'utile et le nécessaire. Les auteurs eux-mêmes sont loin d'être d'accord sur la distinction à faire entre l'utile et le nécessaire ; comment un Etat la fera-t-il, lui qui est en butte à des obligations beaucoup plus variées et impérieuses : il se prononcera le plus fréquemment pour le droit nécessaire, pensant que son intérêt l'engage à agir ainsi. Pour Olivi, par exemple, le droit à l'existence est pour l'Etat un droit nécessaire ; et ce droit nécessaire réclame la cessation d'un rapport juridique consensuel si l'accomplissement de la prestation empêchait d'une façon absolue tout développement possible de la vie de l'Etat.

Ceci pour la conception générale du droit nécessaire. — Que penser, maintenant, de cette idée que le droit nécessaire peut servir de fondement juridique à la clause *rebus sic stantibus* ? Nous pensons qu'un pareil fondement serait inadmissible, pour les mêmes raisons que nous avons trouvé inadmissible le fondement juridique de notre clause basé sur le droit de conservation seulement. En se basant sur le droit nécessaire — et à condition que cette notion de droit nécessaire fût juridiquement admise, ce qui est pour le moins discutable — un tel fondement juridique serait forcément plus limitatif encore que dans la théorie précéden-

te : un tel fondement juridique laisserait subsister tous les traités dont l'anéantissement ne serait pas formellement exigé par le droit nécessaire — et les cas de ce genre ne se présenteraient que tout à fait rarement — sans tenir compte que la clause *rebus sic stantibus* peut jouer dans les cas moins graves ; un tel fondement juridique aurait empêché dans le passé — en droit sinon en fait — l'extinction de beaucoup de conventions dont la fin a bien été réclamée par l'application de la clause *rebus sic stantibus* mais pour d'autres motifs que le droit nécessaire.

7. La théorie de l'auto-limitation, si chère à la doctrine allemande avant la guerre mondiale, peut-elle servir de fondement juridique à la clause *rebus sic stantibus* ? L'historien allemand Treitschke a émis et défendu cette opinion. Il est vrai que, pour commencer, cet historien pangermaniste a interverti les termes du problème, en proposant, pour les besoins de la cause, la clause *rebus sic stantibus* comme une règle de droit et la règle *Pacta sunt servanda* comme une exception. De telle sorte que cette erreur initiale doit nous inciter à douter du bien-fondé de son opinion elle-même. Tout Etat, écrit-il en effet, limite sa souveraineté sous certains rapports, dans son propre intérêt, par des traités. Quand les Etats concluent des traités les uns avec les autres, la plénitude de leur puissance se trouve restreinte dans une certaine mesure. La règle de la souveraineté ne s'en trouve cependant point abolie, car tout traité est une restriction volontaire de la puissance individuelle et tous les traités de Droit international sont écrits avec la clause *rebus sic stantibus*. Un Etat ne peut pas lier, pour l'avenir, sa volonté à celle d'un autre Etat. L'Etat n'a aucun juge élevé au-dessus de lui et conclut, par suite, tous ses traités avec cette clause sous-entendue. La vérité de cette proposition est attestée par le fait que, autant qu'il existe un Droit International, à l'instant de la déclaration de guerre, tous les traités cessent entre Etats belligérants ; mais tout Etat a, comme souverain, le droit incontestable de déclarer la guerre quand il le veut ; par suite, tout Etat est en mesure d'abolir les traités qu'il a conclus. Le progrès de l'histoire repose

sur cette constante évolution des traités ; c'est pourquoi tout Etat doit veiller à ce que ses traités demeurent en vie et ne vieillissent pas, afin qu'une autre puissance ne les lui dénonce pas par une déclaration de guerre. Car les traités qui se sont survécus doivent être dénoncés et de nouveaux traités, correspondant aux rapports nouveaux, doivent les remplacer »¹.

Observons, tout d'abord, que certaines des assertions de l'auteur, qui devraient servir à renforcer son opinion, pèchent sur plusieurs points. L'erreur est pas exemple manifeste relativement aux vues de l'auteur sur les conséquences de la déclaration de la guerre sur les traités ; s'il est vrai, en effet, que la guerre peut mettre fin à des traités, elle ne les éteint pas tous ; une distinction, admise par la majorité des auteurs, est établie à ce sujet, entre les traités². De plus, la volonté d'un Etat contractant ne doit pas s'exercer dans l'emploi de la clause *rebus sic stantibus* alors que cet Etat l'invoque ; notre clause ne peut jouer que pour des raisons de changement de circonstances survenu à un moment donné et après l'entrée en vigueur du traité : il est donc impossible d'admettre que le droit d'un Etat à faire la guerre puisse fournir à cet Etat l'occasion de changer l'état de choses existant et de se prévaloir ensuite de ce changement pour dénoncer un traité ; ce point de vue serait d'autant plus insoutenable actuellement que le Pacte de la S. D. N. et le récent traité mettant la guerre hors la loi enlèvent aux Etats leur prétendu droit souverain de déclarer la guerre selon leur bon plaisir. Il est certain que le progrès de l'histoire repose sur l'évolution des traités : la valeur de la civilisation d'une époque peut même être étudiée grâce aux conventions qui liaient les Etats à cette époque ; mais il est non moins certain que les Etats, en abrogeant ou en ne respectant pas les traités, ont forcé cette évolution. Faut-il ériger ces purs faits en une véritable loi, comme le soutient notre historien, faut-il donner raison à la pratique des Etats contre la règle *Pacta sunt servanda* et

1. Politik, I, pp. 37-38.

2. V. p. 41.

admettre leur intervention voulue et réfléchie dans l'extinction des traités comme une règle de conduite possible et la seule digne de leur souveraineté ?

Avant de juger la valeur de l'opinion de Treitschke, considérons ce que vaut la théorie de l'auto-limitation en elle-même ; ou plutôt, la valeur de celle-ci nous permettra d'apprécier le bien-fondé de celle-là. La doctrine de l'auto-limitation de Jellinek, dont la genèse se trouve dans Ihering¹, est une réaction contre les théories de l'école du droit naturel, concernant la conception générale de la souveraineté de l'Etat dans ses rapports avec les obligations internationales de l'Etat. Pendant que cette école base la force obligatoire des conventions sur l'idée de bone foi, qui est un principe de morale, et sur le principe de l'immutabilité de la parole donnée, Jellinek veut donner à cette force obligatoire une base réellement juridique. Sa doctrine prend son point de départ dans l'idée que l'on se fait de la souveraineté. Il est à noter, cependant, que l'erreur de sa doctrine ne réside pas tant dans la conception qu'il se fait de cette souveraineté que dans la déduction qu'il arrive à tirer de cette conception. La souveraineté peut-elle être limitée par une règle ou par un pouvoir quelconque et comment ? « Le concept de la souveraineté semble exprimer la négation de toute limitation du pouvoir de l'Etat par un autre pouvoir supérieur ». Il s'agit alors de savoir si « la souveraineté est un pouvoir illimité et non limitable, un pouvoir que personne, pas même cette souveraineté, ne peut limiter »². Or, la souveraineté n'est point sans limites. Elle n'est pas la toute-puissance étatique, l'absence de limitations ; la souveraineté est puissance juridique et, par suite, limitée par le droit³. Tout est de connaître la nature de la source de ces limitations. D'après Jellinek, « l'on peut être obligé juridiquement de deux manières : par sa propre volonté et par une volonté étrangère ». A l'intérieur d'un Etat, les sujets de droit sont obligés en vertu de la volonté de cet

1. *Der Zweck im Recht*, I, pp. 307 et s.; 318 et s.

2. Noël Marc, *De l'autorité des traités comparée à celle des lois*, p. 20.

3. A. Mérignac, *op. cit.*, I, p. 223.

Etat, donc par une volonté étrangère : ce qui est pour le moins faux comme raisonnement et arbitraire comme conclusion. Pour les obligations dérivant des conventions entre les Etats, Jellinek a dégagé la théorie de l'auto-limitation, la *Selbstverpflichtung*, théorie d'après laquelle un Etat ne peut se trouver obligé, lié ou limité qu'en vertu de sa propre volonté. C'est d'ailleurs en cela que consiste sa souveraineté, c'est dans la faculté de s'obliger par sa propre volonté que se trouve le critérium juridique de l'Etat. « Les Etats puisent dans leur souveraineté le droit de refuser les propositions qui leur sont faites comme aussi celui de les accepter »¹, et c'est là le seul moyen de fonder juridiquement le Droit international². Jellinek développe ainsi sa théorie : « La souveraineté, écrit-il, n'est pas le pouvoir sans limite, mais la capacité de se déterminer soi-même exclusivement ; c'est par suite la limitation autonome du pouvoir politique, ne connaissant juridiquement aucun lien émanant de pouvoirs étrangers, mais s'en imposant lui-même par l'établissement d'un ordre juridique qui seul permet d'apprécier l'activité de l'Etat au point de vue juridique. En résumé, la souveraineté, c'est le caractère d'un pouvoir politique en vertu duquel ce pouvoir a la capacité exclusive de se déterminer et de se lier soi-même au point de vue de droit »³. L'auto-limitation serait donc à la base du droit public intérieur et du Droit des gens sinon historiquement, du moins juridiquement. « Les normes par lesquelles l'Etat règle ses rapports avec les autres Etats forment le Droit international objectif qui au point de vue formel repose ainsi sur la volonté de l'Etat, comme le droit en vigueur à l'intérieur de l'Etat »⁴. En un mot, l'Etat ne reste soumis qu'à sa propre volonté et les engagements par lui contractés ne valent pour lui qu'autant et parce qu'il l'a voulu, qu'autant et parce qu'il veut y rester soumis. Or c'est dans la possibilité d'une volonté contraire, pouvant se manifester à un

1. Ch. Dupuis, *Le Droit des gens...*, p. 88.

2. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, II, p. 133.

3. *Op. cit.*, II, pp. 135-136; v. du même auteur : *Gesetz und Verordnung*, pp. 196 et s. *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, pp. 30 et s.

4. *Die rechtliche Natur der Staatenverträge*, p. 46.

moment donné après la mise en vigueur du traité, c'est dans la déduction qu'il tire de sa conception de la souveraineté que gît l'erreur de la théorie de l'auto-limitation et son danger pour l'idée de la force obligatoire des conventions et des relations régulières entre les Etats. Si l'auto-limitation était admise, le général Bernhardi, qui déniait en principe tout caractère obligatoire à la parole donnée, aurait eu raison quand il écrivait : « Les traités ne sont jamais que conditionnels et momentanés, ils lient les parties aussi longtemps qu'elles ne jugent pas utile de les déchirer » ¹.

M. Le Fur donne une définition de la souveraineté qui se rapproche de celle de Jellinek tout en faisant d'importantes et d'essentiellles réserves : « La souveraineté est la qualité de l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit, et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser » ². Ce juriste apporte donc à l'auto-limitation certaines restrictions (entrevues d'ailleurs par Jellinek lui-même) ; sa définition de la souveraineté renferme une limitation nécessaire et elle constitue, en même temps, une critique adressée à la théorie de Jellinek. Cette restriction est due au fait que « la nécessité du droit objectif s'impose à l'Etat aussi bien qu'aux êtres qui le constituent par leur réunion » ³. L'ordre juridique en vigueur ne devra donc pas lier seulement les sujets, mais aussi l'Etat. Jellinek a bien essayé d'identifier la volonté de l'Etat avec les buts que cet Etat poursuit et il a voulu, par là, démontrer que le respect de ces buts commandait le respect des traités ; il paraît pourtant impossible de baser tout le Droit international et la force obligatoire des traités sur quelque chose d'aussi incertain que la volonté. M. Le Fur, qui a, d'après M. A. Méri-gnhac, peut-être le mieux creusé le problème, considère comme inadmissibles les résultats auxquels sont arrivés les théoriciens de l'auto-limitation tels que Jellinek, Rosin, Haenel et Borel. Leur théorie aboutit fatalement à la négation

1. Cité par R. Redslob, *Histoire des grands principes...*, p. 433.

2. *L'Etat fédéral et Confédération d'Etats*, p. 443.

3. Le Fur, *op. cit.*, p. 425.

tion même du Droit. « Dire en effet que l'Etat est exclusivement obligé ou déterminé par sa volonté propre, ou qu'il peut fixer en toute liberté sa propre compétence, revient à nier l'existence de tout principe supérieur à la volonté de l'Etat ; l'Etat devient le créateur du Droit, qui n'existe que par lui et qu'il peut fixer à sa fantaisie sans trouver nulle part de limites théoriques à sa propre volonté » ¹.

Il est pour le moins exagéré sinon complètement faux, que la source et le fondement de la force obligatoire des traités soient les mêmes que ceux des lois du Droit privé. Cependant, même si on pouvait admettre que l'influence d'un Etat se manifeste, que sa volonté prime, au moment de l'établissement des règles de Droit International, comme elle se manifeste et s'impose pour les lois du droit privé, on ne peut tolérer que ces règles prennent fin par la volonté exclusive de cet Etat comme ce serait possible, dans certains cas, avec les règles de Droit public interne. Autrement, « le respect du droit n'est que médiocrement assuré, du moment que l'Etat garde toujours la faculté de rompre les liens qu'il s'est volontairement imposés ² ». La majorité de la doctrine française se prononce contre la théorie de Jellinek ³. M. Le Fur se prononce contre l'Etat tout puissant qui ne connaît d'autre loi que sa volonté arbitraire ; il rejette la théorie de l'auto-limitation sur la souveraineté de l'Etat, parce qu'elle aboutit fatalement à l'intérêt de l'Etat, assimilé par ce dernier à la loi de la force, et il en appelle à l'histoire récente pour apprécier les conséquences aussi logiques que funestes de cette théorie. Pour le jurisconsulte, c'est dans la notion de l'Etat, considéré encore comme une souveraineté absolue, que consiste l'erreur. Adopter la théorie de l'auto-limitation, « c'est revenir aux maximes sur la souveraineté de l'ancien Empire romain, qui sont celles de tous les despotismes : *princeps legibus solutus est*, la souveraineté ne se lie pas ou elle cesse d'être la souverai-

1. *Op. cit.*, p. 433.

2. Eugène Titéano, *La compétence de la S. D. N. et la souveraineté des Etats*, pp. 23-24.

3. V. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, I, p. 235.

neté »¹. Or, « la conception allemande est fausse et monstrueuse. Il faut renoncer à l'idée de l'Etat de Droit, *Rechtsstaat*, ou cesser de parler de la souveraineté absolue de l'Etat, de sa volonté arbitraire à l'intérieur et de son indépendance illimitée à l'extérieur, double erreur qui a ébranlé et corrompu tout le droit public »². Critiquant à nouveau la théorie de l'auto-limitation, reprise apr Tarde, M. Le Fur conclut : « La volonté en droit, ce n'est pas le caprice changeant, c'est le vouloir réfléchi. L'homme peut ne pas se lier; s'il l'a fait, il est tenu, sans quoi il n'y aurait plus de vie sociale possible »³.

Un autre juriste, Léon Duguit, considère l'Etat de Droit basé ou tempéré seulement par l'auto-limitation comme un pur sophisme. « L'auto-limitation de l'Etat est illusoire. Si l'Etat, en effet, n'est soumis au droit que parce qu'il le veut bien, quand il le veut et dans la mesure où il le veut, en réalité il n'est point subordonné au droit. L'Etat, dit-on, est soumis aux lois qu'il a faites tant qu'il les maintient, aux traités qu'il a signés, tant qu'il lui convient de les maintenir. Mais, c'est justifier d'avance, en leur donnant une apparence de valeur juridique, tous les actes arbitraires et tyranniques à l'intérieur et toutes les usurpations internationales... Jellinek ne recule point devant ces conséquences »⁴.

Si Jellinek ne recule point devant les conséquences de sa doctrine, Treitschke va plus loin encore; il intègre cette doctrine dans la vie pratique des Etats, il la propose et s'en sert pour défendre et renforcer l'idée de la souveraineté de l'Etat. De ce que la clause *rebus sic stantibus* est entendue dans les traités comme un moyen de conciliation en vue de l'éventuelle modification à apporter à certaines conventions internationales, Treitschke a voulu déduire que la libre volonté d'un Etat souverain peut abroger des engagements qui ne correspondraient plus à l'intérêt ou à cette prétendue libre volonté de l'Etat. Or, pour être vraiment

1. *Races, Nationalistes, Etats*, p. 112.

2. *La philosophie du Droit international*, R. G. *Droit international public*, t. 28, 1921, p. 582.

3. *Op. cit.*, p. 586.

4. *La doctrine allemande de l'auto-limitation*, R. D. P. S. P., t. 36, 1919, pp. 167-168.

utile, la clause *rebus sic stantibus* ne remplira le rôle qui lui est dévolu que si l'Etat, qui s'en prévaut pour faire réviser ou résilier un traité, ne cherche pas à infirmer son esprit. Un Etat peut se servir de cette clause pour demander la révision ou la dénonciation d'une convention ; mais il ne peut s'en prévaloir en faisant appel à elle pour user de la force que lui donne sa puissance étatique et se débarrasser de traités qui ont cessé à lui profiter ou à lui plaire. De même que la théorie de l'auto-limitation est, dans sa déduction, fausse, insoutenable et propre à causer, pratiquement, les pires méfaits, de même l'opinion de Treitschke — qui tend justement à baser sur cette théorie le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus* — est inacceptable : elle nie absolument la règle essentielle *Pacta sunt servanda* ; et de la clause *rebus sic stantibus*, simple moyen de conciliation, elle tend à faire, en dernière analyse, une règle d'arbitraire et une source d'incertitude pour les conventions internationales et pour les rapports entre les Etats.

8. — Certains auteurs ont voulu voir le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus* dans l'incompatibilité pouvant exister — à un moment donné et par suite du changement essentiel des circonstances de fait — entre une convention et la constitution intérieure d'un Etat. Partant de l'idée que la fidélité aux engagements ne peut être poussée jusqu'au suicide d'un Etat et qu'au-dessus de tous les traités se trouvent les droits des nations, Bluntschli enseigne : « Les traités dont les dispositions sont devenues incompatibles avec le développement nécessaire de la Constitution ou du Droit privé d'un Etat, peuvent être dénoncés par cet Etat »¹. L'auteur renforce son point de vue par les considérations suivantes. Les traités internationaux, écrit-il, ne peuvent jamais constituer un *obstacle permanent* au développement de la Constitution et des droits d'un peuple ; de plus, l'Etat, qui tient à consolider son existence et à assurer son développement, doit pouvoir se dégager des liens qui l'unissaient à d'autres Etats à l'époque où sa con-

1. *Op. cit.*, art. 458, p. 262.

duite était inspirée par des principes tout différents. De Neumann, déjà cité, partage cette façon de voir ¹.

Les droits d'un Etat sont nécessairement limités par ceux des autres Etats, du seul fait de l'existence de la société internationale, qui est toujours supérieure à l'Etat, qu'elle soit ou non juridiquement organisée ; si, de plus, deux ou plusieurs Etats sont liés par un accord, leurs droits se trouvent d'autant plus juridiquement limités que ces restrictions sont censées librement consenties. Rappelons, à ce propos, ce que nous avons déjà dit : la validité d'un traité étant, d'une part, supérieure à la législation interne d'un des Etats contractants, les lois constitutionnelles et les lois ordinaires doivent être revisées dès la mise en vigueur du traité conclu, afin de correspondre à l'esprit général de ce traité, que ce dernier ait été librement contracté ou qu'il ait été imposé par un Etat plus puissant ; les Etats contractants ne peuvent, d'autre part, faire des actes administratifs ou modifier ultérieurement leur législation interne dans un esprit contraire au traité ². Aussi, Pradier-Fodéré enseignait-il à tort, croyons-nous, que les traités tombent d'eux-mêmes, bien qu'ils aient été faits pour toujours, lorsque l'Etat change volontairement sa Constitution, et que les traités ont été conclus en vue de la Constitution précédente (cependant que les traités non conclus en vue d'une Constitution déterminée ne cessent pas d'être obligatoires quand celle-ci change ³). Il ne faut pas oublier une notion essentielle : le Droit international est supérieur, dans tous les cas, au Droit national d'un Etat, et le législateur national est obligé, au moment de légiférer, de tenir compte de l'esprit des traités conclus par son pays ; dans une question qui touche l'ordre international, mais où un Etat se trouve engagé, le législateur de cet Etat doit se placer, pour la confection des lois nationales, à un point de vue vraiment international.

Olivi trouve la théorie de Bluntschli trop vague. Il est certain, écrit-il, qu'un changement de la Constitution poli-

1. *Op. cit.*, p. 125; *loc. cit.*

2. *V.* p. 18.

3. *Op. cit.*, II, p. 507.

tique, ou qu'une nouvelle organisation des pouvoirs publics intéresse directement la conservation de l'Etat et crée de graves devoirs à sa charge ; mais faut-il, de là, conclure que le changement mentionné produirait toujours la cessation de la force obligatoire d'un traité préexistant, au moins en ce qu'il présenterait d'inconciliable avec le nouvel ordre de choses ?¹. Nous ne le croyons pas. Une pareille solution porterait un coup mortel à la règle *Pacta sunt servanda*. Relativement aux traités, la liberté d'un Etat contractant s'arrête à la limite des droits consentis à l'Etat co-signataire. Autrement, il serait facile à une partie de se débarrasser d'une ou des obligations d'une convention ; il lui suffirait de reviser tel ou tel des articles de sa Constitution intérieure ou d'apporter, dans le Droit privé, de nouvelles lois ; puis, ce travail accompli, de déclarer la convention incompatible avec la nouvelle Constitution ou les nouvelles lois intérieures, au cas de refus de l'Etat bénéficiaire à renoncer à ses droits acquis. « Chaque Etat a le droit de se conserver et de se développer par tous les moyens compatibles avec la justice. Mais cette faculté est propre à tous les Etats et doit être protégée par le Droit international ». Et Olivi de préconiser l'extinction de la force obligatoire d'un traité seulement au cas où le changement de la Constitution et des lois rentrerait dans le domaine du droit nécessaire², c'est-à-dire au cas où l'accomplissement de la prestation, par suite de la survenue de nouvelles circonstances, empêcherait d'une façon absolue tout développement possible de la vie de l'Etat.

Cette conclusion nous ramène, cependant, à la théorie précédente du droit nécessaire et nous nous retrouvons devant la même impossibilité de faire la distinction entre ce qui est nécessaire et ce qui est seulement utile, à l'existence et au développement d'un Etat. Cette théorie de l'incompatibilité est, elle aussi, forcément limitée : elle ne peut embrasser tous les cas d'extinction des traités et susceptibles d'être abrogés *rebus mutatis*.

Nous avons écrit³ que le traité oblige toute la nation,

1. Olivi, *op. cit.*, § II, p. 507.

2. *Op. cit.*, p. 606.

3. V. p. 18.

présente et future. De cette règle générale nous avons déduit que la validité du traité est certaine, et que la bonne foi doit présider à son exécution, même si un des Etats contractants venait à changer de régime ou de représentant. Ce changement peut être plus ou moins important. Il peut, par exemple, ne toucher que dans une faible mesure, aux principes politiques de l'organisation intérieure ou aux tendances générales de la politique extérieure d'un Etat. Et dans ce cas, la règle *rebus sic stantibus* ne saurait s'appliquer. Mais que décider si la nouvelle Constitution provenait d'un changement plus profond dans le régime social et politique d'un Etat, si elle était le résultat d'une révolution plus radicale dans les rapports sociaux, individuels et collectifs d'un Etat, si, enfin, elle se trouvait en contradiction absolue avec l'organisation de cet Etat telle qu'elle existait au moment de l'entrée en vigueur des traités ? Dans ce cas, la clause *rebus sic stantibus* semblerait devoir jouer, les circonstances qui ont existé au moment de la conclusion du traité ayant complètement changé ¹. Suivant le juste exemple cité par un auteur, « on ne voit pas comment un gouvernement socialiste, qui succédera à un gouvernement impérialiste, serait tenu d'exécuter les traités d'alliance offensive, conclus par ce dernier ² ». L'Etat qui se donnerait un tel gouvernement, ne pourrait, en effet, être tenu, à cause d'un traité conclu par le régime précédent, à suivre une politique étrangère contraire à ses nouvelles conceptions politiques. C'est ainsi que le gouvernement provisoire russe lança, le 27 mars 1917, une proclamation au peuple russe, qu'il notifia en même temps aux alliés de la Russie, et dans laquelle il soutint l'idée que « la libre Russie ne vise ni à dominer les autres peuples, ni à leur ravir leur patrimoine

1. L'art. 11 de la Convention sur les traités, adoptée le 20 janvier 1923 par la VI^e Conférence panaméricaine de La Havane, s'exprime en ces termes : « Les traités continueront à produire leurs effets, même en cas de modification de la constitution intérieure des Etats contractants. Si la constitution d'un Etat est modifiée de sorte que l'exécution des traités devienne impossible, par suite de division du territoire ou pour tout autre motif analogue, les traités seront adaptés aux conditions nouvelles ».

2. Pouritch B., *op. cit.*, p. 60.

national, ni à occuper par la force les territoires étrangers ». Pénétrée de ces principes, qui sont en opposition totale avec ceux de la politique pantzariste, la Russie nouvelle renonce à Constantinople, donne la liberté et l'autonomie à la Pologne, se prononce pour la « paix sans annexions ni contributions », ainsi que pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais comme il fallait faire canctionner par le Droit international cette nouvelle orientation politique, le gouvernement russe demanda à ses alliés, en se basant sur le changement de circonstances — la règle *rebus sic stantibus* —, la revision des buts de guerre tels qu'ils avaient été déterminés dans les traités conclus entre les alliés avant et au cours de la Grande Guerre.

La question se pose de savoir si le changement de Constitution, dans de telles circonstances et pour des causes si profondes, entraîne l'extinction, par la règle *rebus sic stantibus*, de tous les traités conclus par le régime précédent. Selon nous, une distinction s'impose. Un Etat peut, croyons-nous, renoncer, de sa seule volonté, aux avantages que lui concède un traité conclu par le régime dont il jouissait précédemment, lorsque ces avantages seraient le résultat de la politique impérialiste antérieure ou lorsqu'ils ne répondraient plus aux nouveaux principes politiques régissant la vie de l'Etat. De même, peuvent être abrogés les traités conclus, par le régime précédent, en vue et en faveur de l'établissement sur le territoire de l'Etat dont il avait la charge, des citoyens d'un ou de plusieurs autres Etats ; ces traités donnent aux ressortissants étrangers des droits identiques à ceux dont bénéficient les citoyens de la dite puissance ; mais les immigrants ne pourront pas se prévaloir de ces traités au cas où la nouvelle Constitution de la puissance en question viendrait à limiter les droits de ses propres sujets ; car il serait inadmissible qu'un étranger puisse jouir de droits plus grands que les citoyens eux-mêmes. *Quid* des accords ou contrats conclus entre deux Etats, ou un Etat et des particuliers ou des groupes de particuliers étrangers ? Cette question est plus complexe et plus difficile à résoudre, puisque, le côté strictement juridique

mis à part, elle doit être envisagée surtout dans le cadre de la morale et de la liberté. Il faut certainement qu'un Etat fasse honneur à sa signature, même s'il venait à changer les bases de sa politique intérieure et extérieure ; il serait injuste et contraire au Droit que les particuliers ou les groupes de particuliers pâtissent dans leurs droits des changements survenus dans un pays. Mais que décider si un gouvernement — qui ne se maintient au pouvoir dans un pays que grâce aux procédés illégaux, qui spolie la liberté de ses gouvernés et qui ne permet pas à leur volonté de s'exprimer librement sur son compte — venait à contracter avec des Etats ou des citoyens étrangers, des engagements, des emprunts par exemple, dont la fin dernière sera de permettre à ce gouvernement à maintenir le peuple dans un asservissement plus grand encore ? Le peuple, renversant son joug, peut-il refuser à respecter des accords qui n'ont servi qu'à resserrer ses chaînes ? Juridiquement, le peuple est tenu, puisque ses anciens maîtres, signataires des accords, étaient ses représentants légaux aux yeux des autres Etats et des ressortissants de ces derniers. Mais que vaut un droit qui va sciemment à l'encontre de la liberté et de la volonté d'un peuple ? Nous sommes habitués à n'entendre parler que de la liberté dont un peuple jouit à l'intérieur de ses frontières. Serait-ce à penser que la liberté n'intéresse pas la société internationale tout entière ? Un tel jugement serait pour le moins excessif : car, si l'Etat existe pour assurer la liberté et le développement de l'homme, le Droit international, qui règle les relations entre les Etats, a, lui aussi, en vue l'homme, en dernière analyse. S'il en est ainsi, les accords passés, au nom d'un peuple, ne doivent-ils pas avoir pour objet le respect de la liberté et du bien-être de ce peuple au lieu d'avoir pour but son asservissement ? En Droit civil (art. 1374 du Code civil), celui qui gère l'affaire d'autrui « est tenu d'apporter à la gestion de l'affaire tous les soins d'un bon père de famille ». Autrement, le propriétaire peut demander au juge des dommages-intérêts ; et le juge les accordera, à moins que les circonstances qui ont conduit le gérant à se charger de l'affaire ne l'incitent à modérer des dommages

et intérêts qui résulteraient des fautes ou de la négligence de ce gérant. Que se passe-t-il en Droit des gens ? L'organisation de la justice internationale laisse encore beaucoup à désirer ; elle ne s'exerce encore que d'une façon limitée dans les différends entre les Etats ; et il faut avoir sans doute une grande foi en l'avenir de l'humanité pour voir cette justice internationale devenir le tribunal des peuples. Actuellement, donc, aucune organisation internationale ne peut recevoir des requêtes d'un peuple contre ses gouvernants spoliateurs. Rien que de naturel, alors, que le fait s'impose à la loi : le peuple qui se débarrasse de ses maîtres, tend à se débarrasser en même temps des obligations par eux, en son nom, acceptées, mais qui lui portent de graves préjudices. Ce sont, d'ailleurs, cette faiblesse de la justice internationale et cette primauté de fait sur le Droit qui rendent le Droit des gens et les rapports internationaux si précaires et si instables. Mais si la juridiction internationale est incomplète et défectueuse, le principe de la liberté ne peut-il pas, au moins en théorie, autoriser un peuple à rejeter des engagements, causes de sa servitude économique, morale et politique ? Car si la liberté est un stimulant indispensable à l'homme pour l'épanouissement de toutes ses facultés, elle l'est aussi pour le développement moral et politique d'un peuple. Pourquoi le principe de la liberté ne pourrait-il pas jouer dans la société internationale, relativement à l'extinction des traités, par exemple ? L'idée de liberté peut autoriser, pensons-nous, un peuple à se débarrasser des accords qui entravent son activité humaine, comme elle permet, à l'intérieur d'un Etat, à un particulier, d'invoquer, contre des tiers particuliers et même contre son propre Etat, l'inviolabilité de son droit naturel à se développer librement.

9. Le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus* peut-il résider dans l'idée, que les traités conclus sans durée déterminée ne pourraient être respectés indéfiniment ? Rappelons ce que nous avons dit du problème de la révision et de la résiliation des conventions non conclues pour une durée limitée. Nous avons vu que la règle *Pacta sunt servanda* n'impliquait pas la *lex in perpetuum vali-*

tura : la mobilité constante de la vie internationale, provenant des changements de faits survenus dans les rapports des parties contractantes, peut être telle, en effet, qu'il devient impossible à maintenir des conventions internationales conclues à temps indéterminé. « A vrai dire, tous les traités sont temporaires, et il n'y a pas de traités perpétuels dans le sens absolu du mot, car on ne saurait rien imaginer de plus irrationnel que de prendre des engagements immuables, tandis qu'il n'y a rien d'immuable dans la nature ¹. »

Il est généralement admis qu'une génération peut engager juridiquement, par un traité, les générations futures. Mais, comme il est impossible de limiter la durée des générations futures à 10, 20 ou 30 ans par exemple, les traités faits à toujours, les conventions soi-disant perpétuelles, s'éteignent justement par le jeu de la clause *rebus sic stantibus*, ainsi que l'enseigne la majeure partie des auteurs, qui admettent, en principe, l'existence de cette clause sous-entendue dans tout traité. Les traités ne seront maintenus que dans la mesure où ils répondront à la situation pour laquelle ils ont été conclus. « La clause *rebus sic stantibus* domine nécessairement l'ensemble des stipulations internationales et les dominera toujours, parce que les pouvoirs publics internes, gardiens et dépositaires des intérêts nationaux, ne peuvent contracter des obligations qui lieraient indéfiniment les générations futures ². » La caducité des traités est en général discutable ; les traités perpétuels ne pourront, par contre, s'éteindre que par l'effet de la clause *rebus sic stantibus*. M. de Lapradelle met particulièrement cette idée en lumière. M. Jèze observe de même que les intérêts des générations futures sont sauvegardés par la clause *rebus sic stantibus* sous-entendue dans les traités perpétuels ³. M. Blociszewski écrit, enfin : « Le Droit reconnaît que les Etats ne sauraient être obligés *in perpetuum* par les articles

1. Pradier-Fodéré, *Traité de Droit International public européen et américain*, II, p. 502.

2. A. Mérignac, *Traité du Droit public international*, I, p. 133.

3. *De l'indépendance des pouvoirs publics, dans la détermination des sources des recettes*, R. D. P. S. P., 1909, p. 428.

d'un traité et que ceux-ci sont toujours conclus, la clause *rebus sic stantibus* étant sous-entendue¹. »

Mais s'il est admis que les Etats, de même que les individus, ne peuvent s'engager à perpétuité, peut-on baser sur cette notion le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus* ? Cette théorie se présenterait comme une pétition de principes, tant il est vrai, en effet, qu'un traité perpétuel ne peut s'éteindre que par la clause *rebus sic stantibus*. Mais cette théorie porte en elle-même d'autres défauts. A quel moment, après la mise en vigueur du traité, à durée indéterminée, un Etat pourra-t-il en demander l'extinction par le jeu de notre clause ? Faut-il le laisser subsister un certain temps et ne réclamer sa révision ou son abrogation qu'au bout d'une génération par exemple ? Quelle serait, dans ce cas, la durée de cette dernière ? Cette théorie serait, de plus, restrictive. Elle n'envisagerait la révision ou la dénonciation par la clause *rebus sic stantibus* que des traités faits à toujours. Qu'advviendrait-il des autres cas, très nombreux, où notre clause devrait jouer et a joué jusqu'à présent², pour d'autres raisons que celles de l'impossibilité de respecter un traité indéfiniment ?

10. M. A. Geouffre de Lapradelle a essayé de baser le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus* sur le principe de l'expropriation pour cause d'utilité publique internationale. Ce jurisconsulte accepte, évidemment, l'existence sous-entendue de notre clause, à condition, toutefois, qu'elle soit entendue d'une façon limitée. Il écrit à ce sujet : « Les Etats ne sont pas liés par leurs traités aussi fidèlement que les individus par leurs conventions. Prolongeant leur existence sur un grand nombre d'années, groupant autour d'elles des intérêts considérables, les nations se taillent à leur mesure un droit des conventions qui ne ressemble pas toujours à celui qui fonctionne entre particuliers. De là cette clause *rebus sic stantibus*, dont la validité n'est guère discutable, pourvu que dans son fonctionnement

1. J. Blociszewski, *L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine*, R. G. Droit international public, t. 17, 1910, p. 443.

2. B. Pourtich, *op. cit.*, p. 37.

elle soit extrêmement limitée¹. » Il émit sa théorie de l'expropriation pour cause d'utilité publique internationale, à propos de la contestation, faite par le gouvernement de Terre-Neuve et celui de Sa Majesté britannique, des droits qu'avait la France, depuis le traité d'Utrecht (11 avril 1713), de pêcher dans les eaux territoriales de l'île de Terre-Neuve (du cap Bonavista jusqu'à la Pointe-Riche) et d'user de la côte pour sécher le poisson. Ce furent autant l'orgueil que l'intérêt qui décidèrent les Terre-Neuviens à réclamer l'abandon de ces droits, bien que ces droits, qui constituaient de véritables servitudes internationales, aient été garantis à la France par deux fois, par les traités de Paris (1763) et de Versailles (1783). Dotés d'un self-government, en 1854, les Terre-Neuviens ne pouvaient souffrir que leur indépendance fût grevée d'une telle servitude internationale. De même ces traités fermaient l'accès du rivage et empêchaient l'exportation des richesses minières découvertes dans l'ouest de l'île. Enfin, cette île pauvre, faite en grande partie de plateaux arides, de lacs et de tourbières, enviait la France de la richesse qu'elle lui enlevait². « Fallait-il comprimer cette expansion, restreindre cette vitalité, par respect pour un vieux texte rédigé par des diplomates qui n'avaient ni su, ni même pu prévoir ce changement dans les circonstances³ ? »

La lettre des traités reconnaissait les bons droits de la France. En était-il de même de la valeur de ces traités ? Non, celle-ci pouvait donner tort à la France, car, si les traités ne peuvent s'éteindre sous le coup des années, par voie de caducité, ils le peuvent, ce qui est différent, par l'effet de la clause *rebus sic stantibus*. Et M. de Lapradelle de conclure que les Terre-Neuviens pouvaient se libérer d'obligations qui paralysent leur essort et restreignent leur développement. Mais, ajoute le savant professeur, à cette conclusion on peut arriver aussi par un autre raisonnement, et c'est à ce propos qu'intervient la théorie de M. de Lapra-

1. *La révision des traités tunisiens*, R. D. P. S. P., t. 10, 1898, p. 508.

2. A. Geouffre de Lapradelle, *La question de Terre-Neuve*, R. D. P. S. P., t. 11, 1899, p. 304.

3. Etienne Coquet, *op. cit.*, p. 6.

delle. Il écrit, en effet : « La clause *rebus sic stantibus* répugne à tous ceux qui portent dans Droit public les habitudes du Droit privé, où la force obligatoire des conventions résiste aux changements survenus dans la situation respective des parties. Mais ceux qui veulent raisonner en Droit public avec le soutien et l'analogie du Droit privé, trouvent dans l'expropriation pour cause d'utilité publique, la solution du problème terre-neuvién. Il est *d'utilité publique internationale* que la France abandonne ses droits, qui paralysent l'essor économique de l'île ¹. » L'analogie n'existerait donc pas entre les conventions du Droit privé et les traités du Droit international, relativement à l'extinction de ces deux formes d'accords par la clause *rebus sic stantibus*. Mais cette analogie pourra se présenter, dans les deux droits, si une utilité plus grande, si un intérêt plus grand l'exigeaient. En Droit public interne, l'expropriation pour cause d'utilité publique est un sacrifice imposé à la propriété privée dans l'intérêt et pour l'utilité publique de la collectivité étatique tout entière. Ce principe peut, selon M. de Lapradelle, servir aussi en Droit des gens. Les droits que possèdent les Etats, par suite des traités internationaux, peuvent eux aussi être sacrifiés au cas où l'utilité de la vie internationale l'exigerait : « Mais, continue notre auteur, de même que l'expropriation interne ne peut se faire sans indemnité, de même cette expropriation internationale ne saurait s'opérer sans une réparation patrimoniale. Ainsi mitigée, la clause *rebus sic stantibus* est parfaitement juste ². » Il ne restera à la diplomatie, à défaut d'un tribunal international, qu'à trouver la compensation désirée.

La théorie de M. de Lapradelle ne manque pas de subtilité. Mais elle ne saurait nous satisfaire. Elle nous paraît à la fois trop restrictive et trop extensive. Elle serait, d'une part, trop restrictive pour les multiples obligations qu'engendre le Droit international. Si en Droit public interne, l'expropriation pour cause d'utilité publique ne concerne que les droits acquis, en Droit des gens il y a, à part ces

1. *Op. cit.*, pp. 307-308.

2. *Op. cit.*, p. 308.

droits acquis, des obligations de faire ou de ne pas faire. Comment alors envisager pratiquement l'expropriation pour cause d'utilité publique internationale de ces dernières obligations ? Tout fondement juridique exige d'être basé sur un principe assez large pour comporter en soi tous les cas particuliers d'application. Or, la théorie qui nous occupe possède à ce sujet des lacunes évidentes. Cette théorie est, d'autre part, trop extensive. En effet, en Droit public interne, le principe de l'expropriation pour cause d'utilité publique admet que les droits des particuliers soient sacrifiés, contre une juste indemnité, toutes les fois que l'utilité publique l'exigerait. Si ce principe était admis en Droit des gens, nous le croyons susceptible de devenir dangereux pour la stabilité des traités et des rapports internationaux : il ne manquerait pas à inciter les Etats à demander, contre une indemnité à débattre, la modification ou l'abrogation des obligations qui ne leur porteraient que de simples préjudices et sans que cette modification ou cette résiliation puissent se prévaloir de la clause *rebus sic stantibus* ; puis comme toute expropriation a pour contre-partie une indemnité, les Etats ne seront-ils pas tentés à songer davantage aux compensations et avantages éventuels qu'ils pourront obtenir dans de nouvelles négociations, plutôt qu'à s'en tenir à l'utilité même des modifications, causes de ces compensations. Un Etat, dans une passe momentanément difficile, n'accepterait-il pas de lourdes obligations, s'il est d'avance assuré qu'il pourra en obtenir la modification ultérieure, contre une indemnité, et à un moment où sa position se sera renforcée. De plus, si la mise en pratique du principe d'expropriation pour cause d'utilité publique est rigoureusement organisée en Droit public interne, il n'en serait pas de même en Droit des gens : la compétence des tribunaux internationaux ne s'exerce pas en matière des traités ; quant à la diplomatie, son souci essentiel sera de chercher un compromis, des compensations, au lieu de trancher en droit.

Tous les traités peuvent s'éteindre par l'idée de l'expropriation pour cause d'utilité publique internationale, si les cosignataires le jugent à propos. Ici, cependant, nous ne devons envisager que l'extinction des traités par la clause

rebus sic stantibus. Et, à ce sujet, nous sommes d'avis que la théorie de l'auteur a quelque peu dépassé l'esprit de notre clause et son rayon d'action. D'après la définition que nous avons donnée de cette clause, ce sont le changement substantiel des circonstances premières, ou l'arrivée de circonstances nouvelles imprévisibles, qui détermineraient la révision ou la résiliation d'une convention, et non la volonté d'une partie contractante à réviser ou à résilier de sa propre volonté. Or le terme « utilité publique internationale » est vaste : il prêtera souvent à confusion et laissera certainement libre cours à la volonté agissante de l'Etat : ce qui serait, évidemment, contraire à l'esprit de notre clause.

M. de Lapradelle reconnaissait lui-même, avons-nous vu, le bien-fondé de la thèse gouvernementale de Saint-Jean pour faire résilier les traités en question en se basant sur la clause *rebus sic stantibus*. Mais, lorsque cette clause joue, le traité tombe de lui-même et il n'y a lieu à aucune indemnité. Sur ce point, nous partageons l'opinion de G.-F. de Martens qui écrivait que « le changement total des circonstances qui ont été la cause de la convention la rendent non obligatoire, et il ne peut être question que d'une indemnité à offrir par celui qui aurait *volontairement* fait naître ce changement »¹. Et, dans notre exemple, les circonstances seules ont modifié la valeur du traité d'Utrecht relativement aux droits de la France sur Terre-Neuve. Il n'en reste pas moins vrai que la clause *rebus sic stantibus* et le principe de l'expropriation pour cause d'utilité publique internationale sont inconciliables l'un avec l'autre. Lorsqu'un traité tombe en vertu de notre clause, il s'éteint de lui-même ; s'il arrive qu'un cosignataire bénéficie de l'extinction d'une convention, par suite d'un changement de circonstances et sans qu'il l'ait toutefois provoqué, il n'est tenu à offrir aucune indemnité à son cocontractant, le changement de circonstances étant considéré précisément comme le seul motif de résiliation. L'idée d'indemnité est liée à l'idée d'expropriation pour cause d'utilité publique dans toute société reconnaissant le droit de propriété.

1. *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*, II, p. 384.

Dans l'exemple cité, M. de Lapradelle dit lui-même que la valeur des traités, sinon leur lettre, devait donner tort à la France et il reconnaît au gouvernement de Saint-Jean le droit de se prévaloir de la clause *rebus sic stantibus* pour réclamer la fin d'une servitude qui le gêne. Si le gouvernement britannique et celui de Terre-Neuve accordent à la France une compensation, notre clause ne les oblige pas puisque l'idée d'indemnité est incompatible avec elle. Le principe de l'expropriation pour cause d'utilité publique internationale est donc difficilement admissible pour l'extinction des traités en général ; à plus forte raison l'est-il pour la revision ou la résiliation des conventions en vertu de notre clause.

11. — Le Droit international, comme tout droit, se fonde sur des faits et non des abstractions. La relation étroite qui existe entre les faits et le droit, l'affirmation que le droit et les faits sont inséparables est donc une vérité essentielle. « Le Droit, écrit Raymond Saleilles, n'est pas une science isolée, qui se suffise à elle-même et qui puisse se renfermer dans ses textes et ses formules ; le Droit est une science de faits, qui, comme toutes les sciences, puise dans la nature des choses ses éléments premiers de formation et d'interprétation ». L'influence des faits sur la formation et l'extinction des règles juridiques semble prépondérante, à l'intérieur d'un pays, par suite de l'évolution constante du milieu social qui force le législateur à tenir constamment le Droit interne en harmonie avec l'éternel renouvellement des choses. Il en est de même en Droit international qui doit être, lui aussi, l'objet d'adaptation constante aux nouveaux rapports entre les Etats. Au moment de l'adoption par les Etats de nouvelles normes internationales, qui les obligeront, le juridique ne doit point s'affirmer au détriment du politique. La faiblesse et l'échec des deux conférences de la Haye proviennent justement de ce que les Etats ont voulu régler leurs relations au point de vue juridique seulement, sans se soucier des données politiques existantes, encore moins des principes de la morale et de la justice. Pour le jurisconsulte Lorimer, le caractère déclaratif de toutes les règles de Droit apparaît

et une conclusion s'impose : c'est que le principe du fait est à la base de la reconnaissance du Droit. Ce même auteur ajoute : de même que la loi a pour fonction d'être déclaratoire des faits véritables, de même le traité est un processus synthétique dont la valeur dépend de la perfection de l'analyse sur laquelle il s'appuie. Et il cite l'échec du traité de Paris de 1856 qui, au lieu de s'inspirer des violations nombreuses des traités de Vienne de 1815, a voulu instaurer un *statu quo* artificiel¹, et imposer à la Russie l'obligation relative à la mer Noire que cette dernière puissance ne pouvait respecter sans abandonner, en même temps, les principes directeurs de sa politique extérieure. Tout ce développement concerne davantage la durée plus ou moins grande d'une loi ou d'un traité, et leur plus ou moins grande appropriation aux nécessités existantes du moment, que leur validité. C'est pourquoi l'idée de fait est intéressante. Elle l'est autant au moment de la confection de la loi, ou de la conclusion d'un traité, qu'au moment de leur extinction. Si les faits qui avaient motivé la conclusion d'un traité viennent à changer, le traité n'a plus de raison d'être. La logique en décide ainsi et les parties contractantes n'ont rien de mieux à faire que d'abroger le traité en question ou de le reviser dans l'esprit convenant aux nouvelles circonstances.

De cette constatation que le fait est à la base du Droit et que tout traité doit s'en inspirer, pour répondre à son véritable objet, est-il possible de conclure que la simple arrivée de nouveaux faits peut autoriser un Etat à reviser ou à abroger un traité de sa propre volonté, en un mot que l'idée de fait peut servir de fondement juridique à la clause *rebus sic stantibus* ?

Le jurisconsulte italien Brusa faisait déjà remarquer : « Puisque le Droit international ne crée pas les Etats, il doit borner son action à consacrer l'ordre des choses produites par les événements, et que, par conséquent, il semble impossible de contester la validité des traités qui sacrifient la souveraineté et l'indépendance des peuples, lorsque

1. *Principes de Droit international*, 1885, p. 27.

ces traités ne sont pas déjà nuls par suite d'un défaut dans leurs formes essentielles ou dans les conditions indispensables pour les contrats en général »¹. Nous ne discuterons pas si la perte, par un peuple, dans un traité, de sa souveraineté ou de son indépendance, peut être cause ou non de la résiliation ou de la revision unilatérale de ce traité. Quant à l'idée que le Droit international doit borner son action à consacrer l'ordre des choses produit par les événements, Olivi, déjà, la trouvait dangereuse pour les intérêts de la justice puisque, dans ce cas, « le Droit pourrait sanctionner ce qui est contraire au Droit »².

Cette idée de fait nouveau, comme critère suffisant de toute revision ou abrogation des conventions, a été surtout mise en lumière par les commentateurs bolcheviks du Droit international ; ils ont vu en elle le véritable fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus*. Pour bien comprendre ce point de vue, il faut avoir à l'esprit que la doctrine soviétique s'inspire d'une autre logique, d'une autre méthode de pensée juridique que la doctrine occidentale. Le Droit n'existe pas en Russie en tant que valeur indépendante et autonome. Dans la mesure où des lois et des règlements ont été édictés, ils n'ont qu'un caractère utilitaire et pratique³. Le fait domine la loi. Suivant M. Mirkine Guetzevitch, on rencontre à chaque pas, dans le Droit public soviétique, cette primauté du fait à l'égard du Droit, ce phénomène d'« alégalité », cette réglementation qui n'est pas une véritable législation, puisque l'Etat ne se reconnaît pas un caractère juridique dans le sens occidental⁴. En effet, l'Etat soviétique n'est point lié par son Droit et les mesures qu'il édicte ne sont pas des lois, mais des règles coercitives de conduite sociale destinées à maintenir la dictature d'une classe. Avec une pareille conception du rôle de l'Etat en général, l'Etat soviétique reste logique avec lui-même et il n'y a rien d'étonnant qu'il « ait pour base la primauté de la conformité du but sur la légalité, et la

1. Olivi, *op. cit.*, p. 599.

2. *Op. cit.*, p. 599.

3. Mirkine-Guetzevitch, *La Constitution de l'U. R. S. S.*, extrait de la *R. D. A. P. S. P.*, janvier-mars 1925.

4. *Op. cit.*, p. 13.

primauté du fait sur le Droit » ¹. Dans la préface du livre de M. Mirkine Guetzevitch sur *la Théorie générale de l'Etat soviétique*, M. Gaston Jèze a ainsi résumé la théorie officielle du Droit public soviétique : « L'Etat soviétique est une dictature extra-juridique. La classe dominante, celle qui a la plus grande force matérielle, se sert du Droit pour régler, dans son intérêt propre, la conduite de tous les membres de la société. La force n'est pas mise au service du Droit. Il ne s'agit pas de concilier, le mieux possible, les intérêts opposés des différentes classes sociales. Le régime soviétique se résume en ceci : la violence au service des intérêts d'une classe. »

Seuls donc, les intérêts de la dictature prolétarienne intéressent la doctrine soviétique officielle et le résultat en est que le fait accompli domine le droit objectif, que le fait et le droit ne font qu'un. Les commentateurs bolcheviks acceptent cette doctrine officielle. L'Etat communiste, écrit l'un d'eux, n'a besoin d'aucune loi ; à la place du droit objectif statique, il ne doit s'occuper que de la dynamique des relations juridiques multiples. Pour beaucoup de ces commentateurs, la clause *rebus sic stantibus* peut être considérée comme un principe fondamental du droit, comme « une formule dynamique dans un système juridique », comme une formule générale et universelle. La révolution a créé, enseigne le professeur Ladyjensky, des rapports juridiques qui ne sauraient coïncider avec les cadres étroits du droit objectif ; aussi, le droit soviétique doit-il toujours se conformer à notre clause ². Pour ce même auteur, notre clause apparaît comme un principe « d'après lequel il est reconnu que des phénomènes vitaux peuvent surgir, qui donnent un fondement juridique pour la renonciation unilatérale à l'exécution d'un engagement quelconque, car les concepts rationnels du droit ne peuvent pas embrasser complètement tous les changements possibles des conditions vitales essentielles » ³. C'est donc comme un succédané de

1. Mirkine-Guetzevitch, *La Théorie générale de l'Etat soviétique*, pp. 16, 60, 88.

2. Cité par Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, p. 16.

3. Cité par Mirkine-Guetzevitch, *La doctrine soviétique du Droit international*, *R. G. D. I. P.*, t. 32, 1925, p. 325.

la méthode de classe et de la négation de la personnalité de l'Etat qu'est acceptée la clause *rebus sic stantibus* par la jurisprudence soviétique, qui voit en elle un facteur normatif dans le droit.

La doctrine soviétique transposa l'usage de notre clause dans le Droit international, afin de légitimer le refus de la Russie de payer ses dettes extérieures d'avant la Révolution. Qu'il s'agisse du Droit public interne ou du Droit des gens, c'est toujours la suprématie du fait sur le droit qui domine ; et dans la clause *rebus sic stantibus*, la doctrine envisage toujours « la valeur normative du fait, comme tel ¹ ». Pour le Droit public interne, comme pour le Droit international, la valeur de notre clause et sa justification juridique se basent sur le changement des ordres juridiques. Korovine écrit : « De même que dans les rapports du Droit interne, à la déclaration de l'état de siège pendant la guerre, de même dans la sphère internationale une solution peut se présenter, dans laquelle un ordre juridique est remplacé par un autre, qui en diffère qualitativement et principalement ². » En un mot, le gouvernement qui prend le pouvoir dans une révolution n'est point tenu à respecter les engagements antérieurs. A l'appui de sa thèse, le même auteur ajoute : « Est-ce que la chose ne paraîtrait pas en Europe à tous et à chacun une monstruosité absurde, si la Russie soviétique exigeait du dictateur de la Hongrie fasciste - - de l'amiral Horthy — l'observation absolue de toutes les obligations, jusqu'aux obligations alliées, que son prédécesseur — le gouvernement communiste hongroise de Bela Kun — aurait pu contracter vis-à-vis de la Russie soviétique et des autres républiques socialistes. »

Le gouvernement bolchevique ne manqua pas d'utiliser cette argumentation pour des fins diplomatiques. Lors de la conférence économique de Gênes, la délégation russe adressa, le 20 avril 1922, aux délégations des principales puissances, un memorandum, en réponse au rapport des

1. E. Korovine, cité par Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, p. 325.

2. Cité par Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, p. 326.

experts de Londres ; dans ce mémorandum, la délégation russe soutint le raisonnement suivant ¹ :

« Si le pouvoir des Soviets s'est refusé à reconnaître les engagements des gouvernements précédents ou à satisfaire les prétentions des personnes qui ont souffert de ses mesures de politiques intérieures, telles que la nationalisation des entreprises, la municipalisation des édifices, la réquisition ou la confiscation des biens privés, ce n'est pas qu'il soit « incapable » ou « indésireux » de faire honneur à ses engagements, mais bien pour des *raisons de principes* ou pour des *motifs de nécessité politique*.

« *La révolution de 1917, par le fait même qu'elle détruisit de fond en comble l'ancien état de choses politique, social et économique, pour mettre à sa place une organisation toute différente de la société, et qu'elle faisait passer le pouvoir entre les mains de couches sociales nouvelles, interrompait la continuité des engagements civils* faisant partie intégrante du régime économique de la société disparue, et ces engagements tombèrent en déchéance en même temps que cette société même. »

Il faut noter que cette théorie des commentateurs soviétiques se présente comme un raisonnement logique de la doctrine marxiste. Or, ne l'oublions pas, le marxisme orthodoxe n'a pas manqué de subir, sinon des déviations théoriques, tout au moins un certain ralentissement et même un retrait dans la pratique, par suite de la force des choses. Jusqu'à l'apparition de la nouvelle politique économique (la « Nep »), l'Etat n'a pas de caractère juridique, il ne reconnaît aucune loi, même pas la sienne ; l'intérêt d'une classe, « la conformité au but », aux besoins de cette classe, inspirent les théoriciens et les gouvernants soviétiques. Depuis la « Nep », qu'a su imposer la forte personnalité de Lénine, l'U. R. S. S. n'a pas cessé de conserver son caractère initial. Mais l'instauration de cette nouvelle politique économique a forcé, en même temps, Lénine, sinon à renoncer à la « conformation au but », tout au moins à

1. Min. des Affaires Etrangères. Documents diplomatiques. Conf. économique internationale de Gênes (9 avril-12 mai 1922), p. 64.

reconnaître une certaine « légalité révolutionnaire », une certaine normalisation juridique, une certaine fixité des règles juridiques établies, en un mot une légalité, qui, pour être révolutionnaire, n'en porte pas moins un cachet légal.

La « Nep » n'a pas manqué d'exercer son influence sur les conceptions théoriques des jurisconsultes soviétiques. Est-ce à dire que, pour eux, la clause *rebus sic stantibus*, doit conserver son caractère dynamique, propre à tolérer la révision ou la résiliation des traités, dès que le fait ancien, qui avait motivé la conclusion de ces traités, viendrait à disparaître ou qu'un fait nouveau viendrait à se produire. Nous avons mentionné la restriction du professeur A. Ladyjensky déjà cité : « Il n'est pas possible, écrit-il, de remplacer le procédé juridique normatif par un procédé purement sociologique, puisque cela équivaldrait à la négation complète de toute formation juridique... Les deux procédés doivent donc être combinés ; il s'agit d'introduire dans le système de droit rationaliste, statique, l'élément dynamique, y créer un soupirail, par lequel les nouveaux rapports vitaux seraient fondus en nouvelles formes juridiques ; la *clausula rebus sic stantibus* est le soupirail demandé¹. » Ce jurisconsulte parle de « soupirail », là où nous avons parlé du moyen de conciliation entre la règle *Pacta sunt servanda* et l'impossibilité pour les parties d'exécuter une convention par suite de l'arrivée de nouvelles circonstances. Il présente très bien la nécessité de la clause *rebus sic stantibus* qui, pour lui aussi, est un moyen terme, entre la nécessité d'une formation juridique statique et l'élément dynamique sociologique. Mais là déjà, l'auteur s'éloigne de la rigueur soviétique primitive, de la primauté de tout fait sur le droit. Or, si un Etat accepte la nécessité d'être lié, à l'intérieur, par sa propre loi, à l'extérieur, par un engagement contractuel, la simple survenue d'un fait nouveau est impossible à le délier.

Que faut-il penser de la théorie de fait comme fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus* ? Il faut avouer que ceux qui préconisent la révision ou la résiliation d'un

1. Cité par Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, p. 325.

traité par l'arrivée de faits nouveaux ne font qu'exprimer, à leur manière, le principe même contenu dans notre clause. Ne serait-ce point alors une pétition de principes que de vouloir prendre comme fondement juridique de cette clause la notion même qu'elle renferme en elle ?

La doctrine soviétique n'a pu commettre cette erreur. Cette critique aurait pu lui être adressée, si elle reconnaissait les règles actuelles du Droit des gens, telles que les admettent tous les Etats, sauf l'U. R. S. S. La notion de fait, chez les commentateurs bolcheviks, est une notion purement sociologique et dynamique. Leur doctrine ne peut être comprise, leur fondement juridique de notre clause ne peut être discuté, que si nous avons constamment présente à l'esprit, l'idée que cette clause est liée étroitement à la négation de l'Etat, en tant que personne, et à la méthode de classe. Cette dernière domine toute la vie politique et, partant, les conceptions juridiques des commentateurs bolcheviks, dans la mesure où on peut parler de ces conceptions juridiques dans l'U. R. S. S. A ce propos, M. Mirkine-Guetzevitch a raison d'écrire que « cette méthode de classe élargit tellement l'application de la *clausula rebus sic stantibus*, qu'il est bien difficile de classer cette thèse soviétique *sub specie* des dogmes du Droit international reconnus par tout le monde ¹ ».

Pour résumer cette discussion sur la possibilité de baser le fondement juridique de notre clause sur l'idée de tout fait nouveau, nous pouvons dire : si la clause *rebus sic stantibus* reste basée sur les critères de la primitive et rigoureuse doctrine soviétique, nous ne pouvons pas critiquer la doctrine soviétique puisque nous partons d'un point de vue différent ; si, par contre, l'idée de fait, comme fondement juridique de notre clause, est prêchée par les auteurs occidentaux, qui admettent la nécessité de l'existence statique, nous aboutissons à une véritable pétition de principes.

12. L'analyse succincte des théories sur lesquelles les jurisconsultes ont essayé de baser le fondement juridique de la clause *rebus sic stantibus* nous permet de conclure

1. *Op. cit.*, p. 326.

qu'aucune de ces théories n'est à même de servir, à elle seule, de véritable fondement à cette clause. Les jurisconsultes ont reconnu, il est vrai, la difficulté qu'il y a à vouloir justifier juridiquement notre clause ; mais ils ont eu tort de laisser dans l'ombre de nombreux points qui auraient demandé à être éclaircis. La constatation de l'impossibilité, pour ne pas dire de l'ineptie, des engagements perpétuels, aurait dû les inciter à étudier davantage la valeur et la base juridique du principe contenu dans notre clause, plutôt que de se cantonner dans l'examen des divers cas de son application. Et s'il faut reconnaître que chacune de ces théories contient une certaine part de vérité, son manque de généralité l'empêche cependant d'englober tous les cas d'application cités dans les autres théories. La manière de procéder de ces auteurs n'a pas manqué de restreindre le champ d'application de notre clause et de porter, ainsi, atteinte au principe de généralité que tout fondement juridique doit comporter. Les jurisconsultes ont, enfin, méconnu souvent un principe sociologique essentiel ; or, d'après ce principe, ce sont les besoins qui créent les doctrines et ce qui était impossible à expliquer juridiquement à un moment donné le devient possible à un autre moment.

M. Pouritch reproche à ces auteurs d'avoir limité à l'excès l'utilisation de notre clause ; ils ont, de plus, remarqué-t-il, versé dans le défaut de vouloir expliquer cette clause *juridiquement*, en prenant ce mot dans le sens où il est employé en matière du Droit privé. Or, « en Droit international, le mot juridique a une signification un peu spéciale, puisqu'il n'y a pas de tribunaux, ni d'organisation judiciaire telle qu'elle existe en Droit interne. L'Etat sera toujours le seul juge de ses obligations ¹ ». Un véritable appareil judiciaire manque, en effet, en Droit international, mais faut-il, de son peu de développement, conclure qu'il est inférieur juridiquement au Droit privé ? Nous ne le croyons pas. En général, les principes du Droit sont partout les mêmes et ils obligent de la même façon. Une règle conserve son caractère juridique, qu'elle puisse ou non être

1. *Op. cit.*, p. 70.

déballue devant un juge international. Si, en pratique, le Droit international est dépourvu de sanction, cela ne prouve pas son infériorité juridique vis-à-vis du Droit privé. Son application est seulement, pour diverses raisons, moins certaine. Quant à l'idée que l'Etat sera toujours le seul juge de ses obligations, c'est une simple constatation de la triste réalité internationale ; cette dernière est justement le résultat de la souveraineté et de l'indépendance des Etats, qui n'admettent pas au-dessus d'eux un pouvoir supérieur commun, chargé de faire, d'exécuter et d'appliquer la loi¹. Les obligations n'en existent pas moins pour l'Etat, même lorsqu'il arrive à les violer. Mais cette remarque est d'autant plus curieuse, sous la plume de notre auteur, que lui-même écrit, quelques lignes plus loin, qu'il n'y a pas beaucoup de cas, dans la pratique internationale, où un Etat ait invoqué, arbitrairement, la règle *rebus sic stantibus* ; l'Etat a préféré employer d'autres arguments, au moment de se débarrasser d'un traité, plutôt que de porter atteinte à l'idée même de la force obligatoire des conventions internationales.

L'unanimité de la doctrine existe pour un seul cas d'application de notre clause : celui où, par suite d'un traité, l'existence ou la conservation d'un Etat est mise en danger. L'idée de la conservation d'un Etat est suffisante pour servir de raison juridique à l'anéantissement de la convention. Cependant, le fondement juridique de notre clause ne peut se baser sur la seule idée de conservation des Etats, car un pareil fondement laisserait sans solution trop de cas. où l'existence de l'Etat n'est pas en péril, mais où, par contre, la clause aurait sa raison d'être. Il est de même impossible de chercher le fondement de notre clause dans la gravité du changement survenu : un tel critérium serait plutôt politique ou économique que juridique.

Nous avons pu remarquer, au cours de l'exposé des diverses doctrines, que les noms de plusieurs jurisconsultes se retrouvent dans deux ou plusieurs théories à la fois. La nécessité d'une théorie générale, comprenant tous les cas

1. A. Mérighnac, *op. cit.*, I, p. 19.

d'application, engageait ces auteurs à préconiser un fondement juridique basé sur la combinaison de deux ou plusieurs théories. Pradier-Fodéré, et Piédelièvre lient la théorie de but et le droit de conservation ; Bluntschli, Jellinek et de Neumann combinent le droit de conservation et la législation interne ; Nys associe l'inaliénabilité de la souveraineté et l'impossibilité de s'engager perpétuellement ; Mérignhac ajoute à l'impossibilité des engagements perpétuels la théorie de l'intérêt, etc ¹... M. Pouritch tend, lui aussi, à justifier juridiquement la clause *rebus sic stantibus*, par une théorie générale qui tiendrait compte de toutes les autres. Mais il y arrive par un chemin détourné. Il fait d'abord une constatation qui, pour ne pas répondre aux sains principes juridiques, n'en est pas moins l'image fidèle de la pratique internationale. « En matière du Droit international public, la rigueur que les jurisconsultes professent pour la force obligatoire des conventions particulières n'est pas admissible, car elle est contraire à la réalité et au caractère du Droit international ². » Pour cet auteur, le vrai fondement de la règle *rebus sic stantibus*, réside dans l'impossibilité pour un Etat de s'engager pour un temps indéterminé, « car on ne sait pas quel sort l'avenir nous réserve ». Ce qui est, selon nous, une véritable pétition de principes : un Etat peut, avons-nous vu, s'engager pour une période indéterminée, mais il ne pourra se débarrasser d'un pareil engagement qu'en vertu justement de la clause *rebus sic stantibus*. Ayant basé le fondement juridique de notre clause sur l'impossibilité de s'engager à perpétuité, notre auteur se demande à quel moment l'Etat pourra se prévaloir de la règle pour se délier de ses engagements : « La réponse, écrit-il, se trouve dans la définition même de la règle : lors du changement des circonstances essentielles qui ont motivé le traité ou qui ont déterminé la volonté des parties à contracter, ou lors de la survenue de nouvelles circonstances non prévues et telles, que les parties n'auraient pas contracté, si elles s'étaient produites au moment

1. Pouritch, *op. cit.*, p. 65.

2. *Op. cit.*, p. 68.

du traité. Le critérium de ce changement de circonstances sera tantôt le droit de conservation, l'existence de l'Etat, que l'exécution du traité menacerait ; tantôt un intérêt vital et important, que l'observation du traité compromettrait ; tantôt l'altération du but, que le traité se proposait à atteindre ; quelquefois, un dommage économique, une lésion grave, comme nous avons vu pour les traités de commerce perpétuels, et même dans certains cas, la contradiction existant entre le traité et la nouvelle Constitution des pays contractants ¹. » Les circonstances imprévisibles, extracontractuelles, sont bien déterminées et l'auteur a eu raison de résumer les divers cas particuliers où la clause serait appelée à jouer. Mais de même qu'il est impossible que les seules circonstances extracontractuelles justifient juridiquement la clause *rebus sic stantibus*, il est de même impossible de restreindre le fondement juridique de cette clause à l'idée qu'on ne peut s'engager à perpétuité. Ceci nous ramène, encore une fois, aux constatations faites au commencement de ce paragraphe : les auteurs se sont surtout attachés à étudier les cas d'application contenus dans le principe *rebus sic stantibus*, sans avoir préalablement expliqué la raison d'être juridique de ce principe. Or, c'est seulement lorsque ce fondement serait établi qu'il serait facile de tirer toutes les conséquences logiques et nécessaires. Le savant jurisconsulte, M. Georges Scelle, constate, lui aussi, que les auteurs ont fait plutôt la théorie politique de la clause, en ce sens qu'ils ont examiné les considérations que les Etats pourront invoquer, avec des chances de succès, vis-à-vis de leurs cosignataires. Pour ce qui est des Etats, ils ont — malgré certaines affirmations de principe paraissant incompatibles avec la clause *rebus sic stantibus* — moins nié la valeur de la clause en général, qu'ils n'ont contesté son applicabilité dans les cas particuliers ². Cependant, « la théorie juridique de la clause est tout autre, car elle consiste essentiellement à rechercher quand et comment les Etats pourront invoquer la clause, ou l'opposer

1. *Op. cit.*, pp. 68-69.

2. Anzilotti, *op. cit.*, I, p. 462.

juridiquement, c'est-à-dire quand les autres Etats, parties au traité, devront s'incliner devant cette prétention juridique¹ ».

Le fondement juridique reste donc à être recherché. Nous nous proposons de l'envisager en nous inspirant de l'analogie qui existe entre le Droit privé et le Droit international, et en partant de l'idée même des engagements internationaux.

« Plusieurs choses, écrit Montesquieu, gouvernent les hommes : le climat, la religion, les lois, les maximes du gouvernement, les exemples des choses passées, les mœurs, les manières : d'où il se forme un esprit général qui en résulte. » Le Droit interne n'est que l'émanation de cet esprit général. Un bon législateur est donc obligé de tenir compte de cet esprit général, au moment où il fait des lois, s'il veut que ces lois répondent réellement au milieu auquel elles sont destinées ; il est, de même, obligé de veiller, constamment, à ce que ces lois soient revisées, selon les nécessités créées par les circonstances, afin de correspondre toujours à l'état social du moment présent. Il en est de même des conventions contractées par des particuliers entre eux. Or, puisqu'il est admis que l'utilité sociale, ou l'intérêt social, est le véritable fondement de la force obligatoire des contrats du Droit privé, les parties sont tenues de bien considérer pourquoi elles s'engagent et de ne s'engager qu'en vue des faits précis et certains et répondant aux réalités économiques du moment. Mais, comme, d'autre part, leur entente n'a pas été faite en vue des circonstances imprévisibles, en vue des faits aléatoires, cette même utilité sociale, ce même intérêt social, exigent que les contrats soient résiliés ou revisés dans un sens conforme à la nouvelle situation des parties contractantes. Il en est, enfin, de même des traités conclus entre deux ou plusieurs Etats. Ces traités sont conditionnés par des besoins sociaux. Les cosignataires sont obligés d'observer et de respecter les conventions entrées en vigueur, non seulement parce qu'ils ont engagé leur

1. G. Scelle, *De la clause « rebus sic stantibus »*. Concours d'agrégation des Facultés de Droit, 1912, p. 8.

parole, mais encore et surtout parce que l'intérêt international ou la solidarité internationale — qui est, pour nous, le fondement juridique de la force obligatoire des traités — exige l'observation fidèle des engagements pris. Ceci tant que les circonstances contractuelles, tant que les faits prévisibles, continuent à subsister¹. Mais si les circonstances extra-contractuelles survenaient, si des faits imprévisibles venaient à se produire, le traité se voit amoindri de lui-même et la partie qui se trouve touchée par ces événements imprévisibles peut réclamer la résiliation ou la revision du traité, en vertu de la clause *rebus sic stantibus*. C'est ici que nous pouvons

1. Et, à ce propos, rien de plus nécessaire pour les négociateurs des Etats contractants, que de s'entourer de toute la documentation désirable avant de conclure des traités; car leur plus ou moins grande connaissance du véritable « esprit général » de leurs Etats respectifs et leur plus ou moins grande sagacité politique feront que les engagements pris dureront plus ou moins longtemps. Les passages suivants de Th. F. Brentano et de A. Sorel sont souvent cités : « On connaît mal les lois de l'histoire, et c'est pour cela qu'on les enfreint si souvent dans les traités politiques. Justement parce qu'ici les éléments positifs de décision font défaut, on cherche à marquer l'incertitude réelle où l'on se trouve par la solennité des formes dont on entoure la décision. Et cependant, par le fait même que les nations se modifient sans cesse, les traités ne peuvent acquérir de fixité que dans la mesure où ils tiennent compte des lois de l'histoire des nations. On a voulu tracer des règles pour juger de la validité de ces traités; on a dit qu'ils sont nuls de plein droit quand ils reposent sur une erreur matérielle ou quand leur exécution soulève d'inextricables difficultés que les Etats ne pouvaient prévoir au moment où ils signaient les traités. C'est prendre l'effet pour la cause et tirer une règle générale d'un fait qui n'est qu'un des phénomènes de la fin des traités. L'erreur où sont tombés les négociateurs, tant sur l'objet du traité que sur la possibilité de son exécution, provient de leur ignorance ou de leurs passions, et c'est là qu'il faut chercher la véritable cause de la fin du traité. Depuis la plus simple méprise sur les rapports de force morale et matérielle des Etats, jusqu'à l'erreur absolue sur l'objet du traité, il n'y a qu'une différence de degré, et tous les traités, dans une mesure proportionnelle, portent en eux-mêmes les causes de leur chute. Ils tombent tous parce qu'ils sont mal faits et tombent d'autant plus vite qu'ils ont été plus mal faits.

« La durée des traités n'a donc, comme leur valeur, d'autre fondement que l'intelligence et la sincérité avec lesquelles les négociateurs ont tenu compte des devoirs, des droits et des intérêts des Etats contractants. Les traités sont d'autant plus solides qu'ils ont été plus sages, d'autant plus durables qu'ils ont été plus bienfaisants. Ils ne peuvent être qualifiés de perpétuels que dans la mesure où ils concilient les lois permanentes de l'histoire générale avec les caractères propres à l'histoire particulière des Etats qui les ont conclus », *op. cit.*, p. 128. La clause de la neutralisation de la mer Noire, inscrite, contre la Russie, dans le Traité de Paris de 1856, est une combinaison malheureuse et contre nature de la diplomatie; elle était condamnée par avance à une existence de courte durée. Le refus des puissances (de la France surtout, en 1867) de reviser cette clause fut une des causes indirectes de la défaite de la France en 1870. M. Milovanovitch, *Les traités de garanties au XIX^e siècle*, p. 359.

constater une certaine analogie entre le Droit privé et le Droit international. En Droit privé, c'est la notion de but public, le principe de l'utilité sociale qui est, à la fois, fondement de la force obligatoire des contrats et fondement à l'idée de l'imprévision. En peut-il être de même du droit des gens ? L'idée de but social — que nous avons admise comme fondement de la règle *Pacta sunt servanda* — ne peut-elle, aussi, être le véritable fondement de la clause *rebus sic stantibus* ? La notion du but social peut tout aussi bien trouver son application en droit international. Un accord juridique n'est valable que s'il est conforme à un but social ; et ses effets ne doivent persister que tant que ce but social subsiste. Or les changements survenus dans les circonstances ne sont que des modifications subies par ce but social. En l'acceptant, nous croyons rester fidèle au principe de l'évolution — applicable à toutes les choses et, par là, au Droit lui-même —, au principe sociologique — pour qui les besoins nouveaux engendrent des doctrines nouvelles —, ainsi qu'à la saine interprétation des événements internationaux qui nous forcent à saisir sur le vif l'interdépendance de plus en plus grande des Etats et des peuples et qui nous incitent à n'envisager les intérêts des grandes ou petites puissances que sous un angle et dans un esprit réellement international.

Le sens de l'idée de solidarité veut que les intérêts les moins importants — qu'il s'agisse des intérêts des particuliers à l'intérieur d'un Etat, ou bien de ceux des Etats eux-mêmes dans le domaine international — cèdent devant les intérêts plus importants et plus généraux. Ce n'est donc pas une considération morale qui est à la base de l'idée de solidarité, mais bien plutôt la notion utilitaire de la hiérarchie des intérêts en présence. L'idée n'est pas neuve ; elle a été souvent enseignée à l'encontre et au détriment de l'idée de souveraineté qui avait besoin, de tous temps, d'être renfermée dans ses justes limites. Le Droit international, qui reflète les nécessités changeantes de la vie internationale et qui est, comme tout droit, en voie d'évolution constante, nous permet de suivre la diminution croissante de l'idée de la souveraineté étatique dans le domaine inter-

national. C'est pour cette raison que l'étude et l'enseignement du Droit international sont à la base même de la compréhension des intérêts des peuples. M. N. Politis, pour qui la pierre angulaire de la paix se trouve dans le développement du Droit international, enseigne que « dans cette grande œuvre, la science juridique a un rôle important à jouer. Son devoir est d'élaguer le terrain en faisant définitivement tomber les idées périmées et nuisibles, pour laisser mieux apparaître la réalité des choses ; de contribuer à la suppression des préjugés et des susceptibilités, en montrant que ce n'est pas au prix de sacrifices et d'humiliations que les peuples sont invités au progrès, mais au nom de leurs propres intérêts, matériels et moraux »¹. Le principe de la souveraineté des Etats est une de ces idées périmées. C'est d'ailleurs comme tel qu'il a été attaqué ; mais, comme l'écrit M. le professeur Le Fur, « la transformation du monde actuel, pas plus que celle de la société féodale, ne peuvent être l'œuvre d'une année, voire même d'un siècle. Il a fallu des siècles pour l'abolition du droit de justice privée, puis pour celle du droit de guerre privée ; la lutte contre le prétendu principe de la souveraineté absolue de l'Etat demandera aussi une longue période de temps »². Il faut néanmoins lutter constamment contre la notion de la souveraineté absolue de l'Etat, à l'extérieur comme à l'intérieur ; il faut que l'Etat devienne de plus en plus une personne juridique à pouvoirs limités, un être juridique conscient de ses obligations. Ce n'est pas sans raison que M. Otécléchan voit dans la théorie des droits fondamentaux de l'Etat la reprise de l'ancienne théorie de la souveraineté absolue de Bodin, Hobbes, Rousseau et Kant³, car, si l'idée de la souveraineté fut mise à jour surtout en vue de la puissance de l'Etat au point de vue interne, elle continue à conserver, encore aujourd'hui, même dans les relations internationales de l'Etat, une nuance de l'absolutisme. Elle épouse diverses formes, c'est certain, mais elle n'en reste pas moins, enseigne

1. *Op. cit.*, p. 145.

2. *La Philosophie du Droit international*, p. 577.

3. *Op. cit.*, p. 32.

Bluntschli, en contradiction tant avec l'essence constitutionnelle des Etats modernes qu'avec la solidarité qui existe aujourd'hui entre les diverses nations du globe¹. Civilisation signifie restriction, conclut M. Otétéléchano, nous ne sommes indépendants, ni comme individus, ni comme nations, et même nous devenons de plus en plus dépendants de nos semblables. « Un Etat ne peut prétendre qu'à l'indépendance et à la liberté, compatibles avec l'organisation nécessaire de l'humanité, avec l'indépendance des autres Etats et avec les liens qui unissent les Etats entre eux »². Formule lumineuse qui nous fait penser à une autre plus célèbre : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. » Actuellement, les rigueurs excessives du Droit individuel tendent à s'atténuer en faveur d'un Droit collectif. C'est un fait indéniable. Les nécessités de la vie économique et sociale rendent nos intérêts solidaires les uns des autres aussi bien dans l'intérieur d'un Etat que dans les rapports du commerce international. « Aucun pays, si riche, si puissant qu'il soit, ne peut se désintéresser de ce qui se passe chez les autres et se complaire dans l'isolement et dans l'action séparée. Sa prospérité dépend plus ou moins de celle des autres. Coopérer avec eux dans une pensée de solidarité économique, ce n'est pas une imprudente aspiration altruiste, c'est une politique d'hygiène préventive ; ce n'est pas abdiquer une illusoire indépendance, c'est tempérer, par sa participation, l'interdépendance où l'on se trouve malgré soi, puisque les conditions économiques de chacun sont déterminées dans une large mesure par celles des autres³ ». La vie nous pousse vers une organisation de solidarité intense. Au Droit à s'en inspirer et à adapter ses normes aux nouvelles exigences économiques et sociales. La souveraineté absolue à l'intérieur, le principe de non-intervention à l'ex-

1. *Droit international codifié*, p. 89.

2. Bluntschli, *op. cit.*, p. 89.

3. N. Politis, *op. cit.*, p. 113, à propos du livre de Ed. A. Filène, *Le problème européen et sa solution*, pp. 21 et 57.

térieur et le libéralisme économique absolu ont fait faillite, aussi bien en Droit international qu'en Droit public interne ou en économie politique. Il n'y a pas plus de souveraineté absolue pour l'Etat que de liberté absolue pour l'individu. « Tous deux sont engrenés dans un système de relations qui implique une interdépendance fatale, et l'évolution, en ce qui concerne la communauté internationale, est de plus en plus dans le sens d'une extension de cette loi de solidarité. Il y a donc, pour les Etats comme pour les individus, des restrictions nécessaires à leur volonté d'autonomie, et aussi, le cas échéant, des sanctions possibles »¹.

C'est donc par l'idée de la solidarité internationale que nous croyons pouvoir justifier juridiquement la clause *rebus sic stantibus*. L'interdépendance des Etats, la dépendance mutuelle de leurs intérêts en présence, loi sociale de notre époque, est le véritable fondement juridique de notre clause. Le savant jurisconsulte A. Pillet écrivait déjà en 1899 : « Tout conflit est une lutte entre deux devoirs, une contestation dans laquelle chacune des parties au litige prétend exercer un attribut de sa souveraineté, une de ses fonctions, dans des conditions de fait qui la mettent en contact avec la souveraineté de la partie adverse et gênent plus ou moins l'exercice de cette dernière. Tout conflit, suivant nous, doit se résoudre par une transaction équitable, si elle est possible, ou sinon par le triomphe de l'Etat dont le droit est le plus fort parce qu'il met en jeu un intérêt public plus grand que celui qui sert de base à la prétention opposée². Ainsi donc, un Etat pourra recourir à la clause tacite *rebus sic stantibus* pour reviser ou résilier un traité si les circonstances de fait, qui avaient motivé la conclusion de ce traité, et sans lesquelles il n'aurait pas été conclu, venaient à changer, ou si de nouvelles circonstances, non existantes et non prévisibles au moment de la conclusion du dit traité, venaient à se produire. Mais cette revision ou cette résiliation ne pourra être effectuée que dans un esprit réellement international

1. Le Fur, *op. cit.*, p. 593.

2. *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, R. G. D. I. P., 1899, t. 6, p. 503.

et en tenant compte de cette solidarité internationale, de cette dépendance réciproque des intérêts en présence. A l'intérieur d'un Etat, l'intérêt de minime importance cède la place et même pâlit, quelquefois, devant un intérêt plus important ; l'intérêt individuel souffre à cause de l'intérêt collectif plus fort ; il en est de même en Droit des gens, pour les traités conclus : si un Etat demande la revision ou la résiliation d'une convention qui porte atteinte à ses intérêts, et que son cosignataire les refuse afin de sauvegarder ses intérêts propres et garantis justement par cette convention, la convention sera maintenue, avec ou sans modification, ou non, selon que l'intérêt de l'un ou l'autre contractant sera le plus conforme à leur mutuelle dépendance et à la solidarité internationale.

Le fondement juridique de notre clause, basé sur la dépendance mutuelle des intérêts et la solidarité internationale, aurait comme danger éventuel une trop grande extension accordée à notre règle ; les Etats pourraient en appeler lorsqu'ils sont gravement lésés par des faits, par des aléas inhérents à tout traité et sans qu'il y ait lieu à l'application de la clause. Ce danger ne nous émeut pas outre mesure. Un fondement juridique est toujours quelque peu abstrait, quelque peu idéal, même lorsqu'il est basé sur une loi aussi sûre que l'est la notion de la solidarité. Le faible développement du pouvoir judiciaire international et le manque de sanction en Droit des gens peuvent prêter à des abus de la part des Etats peu scrupuleux ; quelquefois, les Etats, tout en étant de bonne foi, l'apprécieront d'une manière différente selon qu'ils ont ou non intérêt au maintien du traité ; même dans ce cas, cependant, le fondement gardera sa valeur. Le principe de l'interdépendance, poussé à ses limites extrêmes, exige la cessation des dommages sérieux et imprévus et l'adaptation constante aux nouvelles circonstances selon le changement de la vie. Les abus seraient évidemment inévitables. La question se pose de savoir si ces abus fréquents ne forceront pas justement les Etats à accepter plus librement, et dans un avenir plus proche, les jugements d'un

tribunal international commun, et à organiser une sanction juridique efficace touchant l'observation et le respect des traités. Avec ces deux acquisitions fortement coordonnées, la Société internationale gagnerait en influence et la paix entre les Etats — but suprême de tous les hommes et de tous les peuples — ne manquerait pas de s'imposer dans le domaine international.

CHAPITRE IV

DES EFFETS DE LA CLAUSE « REBUS SIC STANTIBUS »

Bien que le changement de circonstances puisse se produire sous des formes très diverses, il n'en reste pas moins certain que la clause *rebus sic stantibus* apparaît comme un mode de révision et d'extinction des traités. Il serait difficile pour les Etats contractants de faire de tous les faits imprévisibles des conditions expresses de la non-validité des traités : aussi, notre clause suppose-t-elle que son application répond toujours à l'avènement d'une condition résolutoire tacite. Nous ne pouvons l'ignorer ni nous soustraire à son influence. Puisque un de ses éléments essentiels est son objectivité, c'est-à-dire la survenance d'un fait réel qui modifie effectivement en tout ou en partie l'esprit primitif du traité, elle est par là même obligatoire. Elle s'impose aux parties contractantes. Elle exige qu'à des conditions nouvelles répondent des engagements nouveaux et aucun Etat ne peut, juridiquement, empêcher son cosignataire de s'en prévaloir dans un cas particulier, si, dans ce cas particulier, il est loisible de reconnaître les caractères juridiques de la clause. Il est avéré que la clause *rebus sic stantibus* a permis aux Etats de marquer leurs véritables intentions et de commettre des violations certaines contre le Droit des gens. Mais une pareille conduite des Etats — qui, reconnaissons-le, n'a pas été fréquente — ne doit pas nous inciter à condamner la clause elle-même, à ne l'envisager que comme une source de dangers sans nombre, et à croire que, dans l'avenir, elle continuera seu-

lement à servir de prétextes aux contractants de mauvaise foi pour violer purement et simplement les engagements pris, en les interprétant abusivement.

L'écueil le plus grave, au point de vue pratique, est justement l'interprétation stricte et loyale des caractères juridiques de notre clause, dans les cas particuliers. Cet écueil ne peut être évité que si tous les signataires sont animés de bonne volonté et d'esprit de conciliation, et s'ils restent davantage conscients de leurs intérêts véritables que de leurs ambitions momentanées. C'est la froide raison de l'intérêt supérieur commun qui doit présider, autant que faire se peut, à l'application de notre clause. De même l'usage des bons offices, de la médiation, de l'arbitrage, pourraient suppléer aux dangers provenant de l'incertitude doctrinale de notre clause, encore discutée, de l'absence de sanction, ainsi que du manque d'une organisation internationale chargée d'en connaître l'application. Il ne faut pas oublier que, par elle-même, « la doctrine de la clause est, au fond, une doctrine générale, car elle nous permet de rétablir la vérité économique et d'apprécier l'incidence exacte des faits nouveaux sur les situations établies ; dans la forme, elle se réalise par les moyens ordinaires de droit, lesquels sont beaucoup plus imparfaits en Droit public qu'en Droit privé, à raison du caractère de la puissance souveraine. Et sans doute on doit souhaiter l'organisation de l'arbitrage international pour régler les litiges relatifs aux traités ; mais dans les cas où la clause défend les droits fondamentaux des Etats, ceux-ci ne consentiront pas à laisser leur vie en suspens. Il en sera ainsi tant que l'Etat sera, suivant le mot de Jellinek, la forme d'organisation suprême, et que pour cette raison, il devra être conservé à tout prix. Et même si le développement de la communauté internationale nous ouvrait des perspectives plus rassurantes pour la sanction des traités, la doctrine de la clause nous rappellerait au respect des fins primordiales du droit : les contrats sont pour les Etats et non pas les Etats pour les contrats. Le but de l'acte nous en fait toucher les limites, parce que l'évolution ne peut arrêter son cours et que les circonstances changent sans cesse »¹.

1. P. Roubier, *op. cit.*, p. 161.

Entre quelles parties vont se produire les effets de la clause *rebus sic stantibus* ? En règle générale, ces effets ne se manifesteront qu'entre les Etats intéressés au traité primitif. Il est logique que seuls ceux des Etats qui ont contracté des engagements réciproques puissent se prévaloir de la survenance de faits réels nouveaux pour faire soit réviser, soit résilier leurs obligations mutuelles. Les Etats tiers, n'étant pas parties à la convention, ne devraient pas, en principe, exiger leur modification partielle ou totale. D'autant plus que, souvent, les Etats contractants ont tendance à se lier par une convention pour faire cause commune contre les intérêts d'un ou des autres Etats, de telle sorte que, dès l'entrée en vigueur, la convention porte, en puissance, préjudice à des Etats tiers. Mais qu'arriverait-il si des circonstances imprévues, venant à se produire, les intérêts d'un Etat tiers devaient souffrir gravement de l'existence d'un traité, si, en un mot, ce traité mettait la vie de l'Etat tiers en danger ? Cet Etat pourra-t-il, juridiquement, engager les Etats contractants à réviser ou à résilier une pareille convention ? La doctrine ne s'est pas occupée de la question et la pratique internationale n'a pas eu à connaître de tels cas d'application de notre clause. Disons, pour le moment, que d'après l'article 19 du Pacte de la Société des Nations, l'Assemblée peut inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen, non seulement des traités, devenus inapplicables, mais encore des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. Ce qui implique l'idée que des tiers puissent demander à ce que l'Assemblée invite à l'examen des conventions qui peuvent porter atteinte aux intérêts de la société internationale tout entière et par la même des Etats tiers non parties aux dites conventions.

Si les modifications que subissent les conventions internationales se présentent sous les formes les plus variées, par suite de la diversité des liens de solidarité existant entre les Etats, la force des choses tend, toutefois, à limiter les effets de la clause *rebus sic stantibus*. C'est pourquoi, un des problèmes les plus essentiels et les plus intéressants de

cette clause consiste à savoir dans quels actes celle-ci opère..

Pour la majorité des auteurs, cette clause est susceptible de s'appliquer à toutes les catégories de traités, puisque tous les traités sont fondés sur l'idée de solidarité internationale¹.

Pour d'autres, au contraire, il faut distinguer deux groupes de traités : les traités-lois et les traités-contrats. Dans les traités-lois, les Etats signataires constatent ou formulent l'existence d'une règle de Droit objective. Ces traités-lois sont normatifs ou constructifs. Les traités-lois normatifs représentent la simple constatation de la règle de Droit ; la survenance d'un des faits susceptibles de faire jouer la clause *rebus sic stantibus* n'a point de prise sur eux. Les traités-lois constructifs établissent la procédure à suivre en vue de la reconnaissance d'un droit, créent des sanctions ou prévoient les moyens propres à réaliser la règle de droit envisagée (unions internationales) : pour ces traités, lorsque la clause joue, elle joue dans des limites assez étroites. Quant aux traités-contrats — au moyen desquels les Etats poursuivent le même but, bien qu'ils soient poussés par des mobiles différents — la clause jouera ou ne jouera pas suivant que nous serons en présence de traités-contrats à durée déterminée ou à durée indéterminée.

Très peu nombreux sont les auteurs qui basent les effets de notre clause d'après la distinction entre les traités-lois et les traités-contrats. La clause paraît applicable à toutes les catégories de traités. Ses effets sont plus ou moins limités selon que les conventions ont été signées pour une durée déterminée ou pour une période indéterminée.

Nous aurons à revenir sur cette dernière distinction qui a été adoptée par la majorité des jurisconsultes dans leur examen des effets de notre clause. Signalons, préalablement, dans quels actes la clause *rebus sic stantibus* est jugée inopérante.

1. André Guillois, De la clause « *rebus sic stantibus* ». Concours d'agrégation des Facultés de Droit, 1912, p. 7.

Cette clause ne saurait jouer évidemment dans un traité qui, sans prévoir la cessation à date fixe des obligations qu'il comporte, prévoit une dénonciation possible à toute époque, ou dans un certain délai avant son échéance. Il en est de même, par interprétation *a contrario*, pour les traités qui contiennent une clause de tacite reconduction¹. Il en est de même encore des traités qui règlent définitivement une situation, qui produisent leur effet immédiatement ; c'est l'exemple des traités d'ordre politique, tels que les traités de délimitation de frontières ou de cession de territoire. L'objet de ces traités est consommé, exécuté, dès leur mise en vigueur. Les parties concluent un pareil traité en vue d'un but spécial et devant produire un effet définitif une fois pour toutes ; le traité est abrogé par le fait même de son exécution. Si, à la rigueur, une demande en revision peut être faite, au point de vue politique, pour réclamer que cette cession de territoire soit de nouveau examinée, une dénonciation unilatérale ne pourrait être faite en vertu de la clause *rebus sic stantibus*, sans que la guerre ne s'en suivît. Et d'ailleurs, de tels traités ont été rompus, sans que les Etats aient même songé à invoquer la condition tacite *rebus sic stantibus*. Les Etats ont pensé trouver dans le droit de guerre — conséquence à la fois logique et illogique de la souveraineté, conséquence en tout cas très logique de l'anarchie des souverainetés — la raison ou le prétexte de leur rupture². Ce qui est une grave erreur, la guerre n'étant pas sanction d'un droit. Et même si elle l'était, ne serait-il pas nécessaire que les traités de délimitation de frontières soient observés même en cas de guerre, et jusqu'à la fin de celle-ci, puisque ce sont ces traités qui déterminent la nationalité et les devoirs des habitants des belligérants. Un auteur compare, avec beaucoup de justesse, les traités de cession de territoires à une vente de Droit privé. « Lorsque le vendeur, écrit-il, a livré la chose, lorsque l'acheteur a payé le prix, les effets de leur volonté sont épuisés ; l'acte n'a point créé

1. G. Scelle, *De la clause « rebus sic stantibus »*, Concours d'Agrégation des Facultés de Droit, 1912, p. 5.

2. Ch. Dupuis, *Le Droit des gens...*, *op. cit.*, p. 91.

à leur égard des pouvoirs et des devoirs permanents. Si, quelque temps après, l'ancien vendeur et l'ancien acheteur sont d'accord pour que le premier rentre en possession de la chose, ils ne pourront pas, pour obtenir cet effet, détruire la force obligatoire de l'ancien acte de vente. Ils seront obligés de retransférer la propriété par un acte nouveau¹ ». Il ne faut pas perdre de vue que la partie lésée savait, dès la conclusion du traité de cession, à quelles obligations elle s'engageait. La cession de droits ou de territoire, par l'un des contractants, apporte, ordinairement, à cet Etat, d'autres avantages ; de telle sorte que « si cet Etat prétendait, remarque Despagnet, en dénonçant le traité, reprendre ce qu'il a cédé, il faudrait bien qu'il restituât ce qu'il a reçu en retour ». Le même jurisconsulte conclut que la dénonciation ne peut s'appliquer « aux traités qui ont pour objet des cessions, de droits ou de territoires, soit parce que ces cessions sont réputées définitives dans l'esprit des Etats contractants, soit parce que la reprise de la chose cédée entraînerait nécessairement la rétrocession des avantages obtenus en retour et bouleverserait ainsi toutes les situations acquises². »

Ne nous abusons pas cependant. Tous les traités de disposition, Rivier le reconnaît lui-même, ne seraient pas indénonçables. C'est ainsi que les traités constitutifs de certaines servitudes, de neutralité permanente et conventionnelle, peuvent être révisés ou résiliés unilatéralement, si l'existence de ces traités mettait en péril l'existence de l'Etat.

Rivier range les conventions susceptibles d'être révisées ou dénoncées par l'effet de la clause *rebus sic stantibus* sous le nom de « traités d'association », tels les traités d'alliance politique ou économique, les conventions consulaires, les traités de garantie, le pacte fédéral, les unions monétaires, etc... Ces traités constituent des liens permanents pour les Etats et leurs effets ou résultats sont continus, successifs et, souvent, indéterminés.

1. Etienne Coquet, *De la clause « rebus sic stantibus »*. Concours d'Agrégation des Facultés de Droit, 1912, p. 4.

2. *Cours de Droit international public*, p. 709; A. Rivier, *op. cit.*, II p. 133.

Les auteurs, qui admettent l'existence tacite de notre clause, sont unanimes à reconnaître qu'elle produit ses effets dans les traités conclus sans durée déterminée, c'est-à-dire dans les traités perpétuels. C'est à propos de ces traités perpétuels que notre clause a été tout d'abord invoquée : elle a été considérée comme une simple conséquence de l'impossibilité de la *lex in perpetuum valitura*, par suite de la loi de l'évolution et de l'impasse de l'immobilité des règles juridiques.

L'unanimité de la doctrine est loin d'exister pour les traités à terme fixe. De nombreux jurisconsultes ont voulu restreindre les effets du changement de circonstances aux seuls traités perpétuels. « La faculté de dénonciation à des périodes établies signifie, normalement, que les parties elles-mêmes ont prévu et réglé le mode dans lequel chacune d'elles peut, en raison de la modification des circonstances, se libérer des obligations assumées »¹ ; autrement les Etats s'habitueraient à former des accords à la légère et la foi due aux traités deviendrait nulle, même pour les engagements contractés pour une période limitée. Une telle solution serait, enseigne-t-on, impossible ; au contraire, écrit M. Charles Dupuis, « par cela même que les traités temporaires limitent la durée des risques pouvant résulter de leur exécution, ils impliquent acceptation sans réserves de risques, non seulement prévus, mais même imprévus, qui ne mettraient pas en péril grave et imminent les intérêts essentiels de l'un des Etats contractants »². Le même jurisconsulte constate, dans un autre de ses ouvrages, que « les engagements à court terme peuvent devenir gênants par suite de circonstances nouvelles qui les rendent désavantageux à l'un des contractants. Mais il est rare que des inconvénients passagers puissent devenir ruineux ; il faudrait des événements tout à fait extraordinaires pour justifier l'allégation qu'un traité temporaire est devenu caduc par suite de circonstances qui, déjouant toutes les prévisions possibles, rendent son exécution intolérable à l'une des parties »³. Il faut reconnaître que, pratiquement, la clause

1. D. Anzilotti, *op. cit.*, p. 463.

2. *Les relations internationales*, p. 343.

3. *Le Droit des gens*..., p. 89 Frantz von Liszt, *Le Droit international* p. 186.

rebus sic stantibus a joué moins pour les traités à durée limitée que pour les engagements perpétuels. Est-ce à dire que nous devrions la réserver juridiquement seulement pour ces derniers ? Nous ne le croyons pas. Même les traités à court terme peuvent s'en prévaloir. La clause joue pour des raisons à elle propres et indépendamment de la durée des accords. Et un Etat peut l'invoquer pour dénoncer une convention à terme fixe si les caractères juridiques de la clause se trouvent réunis et si la bonne foi de l'Etat demandeur est évidente. M. Le Fur considère que la clause ne produit ses effets qu'exceptionnellement pour les traités conclus pour une durée limitée dans le cas de force majeure et le cas fortuit, lors de la survenance d'une guerre entre les Etats contractants et en vertu du droit de nécessité, à condition, toutefois, que ce droit de nécessité fût compris dans le sens traditionnel, en tenant compte de la hiérarchie des intérêts en jeu, honnêtement appréciés¹. L'application de notre clause aux seuls cas cités par M. Le Fur pour les traités à durée limitée, nous paraît satisfaisante. Mais, nous ne saurions l'accepter pour les cas fortuits et de force majeure. Notre clause a des caractères juridiques propres, différents et plus larges que ceux des cas fortuits et de force majeure et elle joue justement là où ces deux modes d'extinction des traités ne sauraient être appliqués².

Relativement à la fin dernière des traités internationaux, en vertu de notre clause, ils peuvent être révisés dans l'esprit des nouvelles circonstances, ou résiliés purement et simplement, ou remplacés par un autre accord, si les Etats, parties au traité dénoncé, ont jugé à propos de le faire. Le mieux serait évidemment que la clause préjudiciable, soit seule révisée ou résiliée. Mais cette révision limitée ne serait possible que si les diverses obligations du traité ne sont pas intimement liées et si le traité ne fait par un tout indivisible. Si les Etats contractants s'entendent, en vertu de la clause *rebus sic stantibus*, pour mettre fin à un traité, il

1. *La philosophie du Droit international*, p. 588.

2. De Visseher, *op. cit.*, p. 105.

est probable qu'ils se contenteront de le reviser seulement pour la ou pour les clauses préjudiciables, et en tenant compte des sacrifices mutuels faits lors de la rédaction du traité primitif. Mais si un des contractants refuse de répondre à l'appel de son cosignataire, ce dernier sera tenté de ne réviser que les seuls articles du traité qui lui causent un préjudice réel.

Il faut reconnaître que la pratique internationale a tendance à se servir de notre clause, plutôt comme d'un moyen de révision des traités, que comme d'un procédé de résiliation définitive. Ce qui est un avantage énorme pour la régularité des rapports internationaux et une raison suffisante de considérer l'existence de notre clause comme éminemment nécessaire. Sur ce point encore, nous pouvons mettre en lumière l'analogie profonde et l'identité remarquable existant entre le Droit public international, le Droit privé et le Droit public interne ; la nature de la solution, dans la théorie de l'imprévision, comme en vertu de la clause *rebus sic stantibus* en Droit international, est identique : c'est la révision qui est jugée la plus opportune, car, grâce à elle, les parties peuvent non seulement tenir compte du but qu'elles avaient en contractant primitivement, mais encore formuler leurs nouvelles obligations, dans un esprit de véritable solidarité des intérêts en présence.

CHAPITRE V

DE LA PROCÉDURE DE LA CLAUSE “ REBUS SIC STANTIBUS ” JUSQU'AU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Comme se présentait, avant le Pacte de la S. D. N., la procédure d'application de la clause *rebus sic stantibus* ? Qui était chargé d'interpréter le traité, de se prononcer sur la modification subie par une convention, par suite de l'arrivée de nouvelles circonstances, de décider, enfin, si cette modification devait entraîner la révision ou, même, la résiliation de l'engagement pris. Bien que la majorité des auteurs ait soutenu le bien-fondé de notre clause, ils ont été par contre unanimes à se prononcer contre la révision ou la dénonciation *de plano* des traités internationaux. C'est d'ailleurs parfaitement juste : « Tout en admettant qu'un changement dans les circonstances de fait puisse produire l'extinction du traité, il ne peut pas être à la discrétion des parties d'établir unilatéralement si le changement s'est produit ou non et s'il est de nature à amener la résolution du traité. La question, comme toute question d'interprétation des traités, ne peut être résolue d'une manière internationalement obligatoire que par l'accord direct des parties ou, en l'absence de cet accord, par un acte auquel le Droit international attribue cette valeur : par exemple par une sentence arbitrale »¹. — Le même problème s'est posé dans la pratique internationale. Les difficultés et les objections soulevées, dans la pratique, à propos de notre clause, ont eu moins trait à la valeur de la clause en elle-même qu'à la prétention de certains Etats d'en déterminer l'application par voie unilatérale. Les Etats, comme

1. D. Anzilotti, *op. cit.*, I, p. 464.

la Russie en 1870 et en 1886 et l'Autriche-Hongrie en 1908, ont prétendu que la clause *rebus sic stantibus* les autorisait à dénoncer une obligation unilatéralement. Un tel pouvoir serait abusif : « Aucune des parties obligées ne pourra se considérer comme déliée de l'obligation d'exécuter un traité, tant que sa prétention ne sera pas reconnue fondée en droit par un tribunal contradictoirement avec l'autre partie qui en demande l'exécution, ou tant que l'autre partie elle-même n'aura pas reconnu l'opportunité de la résolution du traité à la suite d'interventions amicales »¹. — C'est justement parce qu'ils se sont aperçus, en l'absence d'une société internationale organisée, du danger que courrait l'existence même du Droit des gens, si un Etat agissait unilatéralement en matière d'extinction des conventions, que les auteurs du Droit international ont préconisé une procédure à suivre, afin de permettre une application conventionnelle du principe contenu dans la clause *rebus sic stantibus*. Cette procédure devait être propre à éviter les inconvénients de cette action unilatérale possible, en exigeant une entente mutuelle des parties contractantes. Malheureusement, les auteurs n'ont pas toujours réussi à imposer leur point de vue. La mise en œuvre de la clause avait donné lieu à des difficultés presque insolubles sur le terrain purement juridique. Sur le terrain pratique, la procédure envisagée aboutissait à ce résultat que même la révision et la dénonciation unilatérales devenaient possibles, lorsque l'examen contradictoire venait à échouer, par mauvaise volonté, par intérêt politique ou économique ou pour toute autre raison de l'autre contractant. Notre clause ne jouait alors, par voie de décision unilatérale, qu'à titre d'*ultimum subsidium*². Ce qui est pure justice. Il est inadmissible, en effet, qu'une seule puissance pût, par son obstruction, empêcher les changements profitables à tous les cosignataires et réclamés par eux. La nécessité de ne résilier ou réviser que d'un commun accord aurait « empêché l'unification de l'Italie en 1860 à cause des protestations de

1. P. Fiore, *Nouveau Droit international*, II, p. 385.

2. Le Fur, *La philosophie du Droit international*, p. 588; L. Oppenheim. *op. cit.*, I, p. 436.

l'Autriche, et la consolidation de l'Allemagne en 1866 et 1871 à cause de certains petits Etats. Le Droit international ne donne assurément pas droit de veto sur le progrès politique à n'importe quel membre réactionnaire de la famille des nations qui peut trouver dans ses archives un traité suranné, dont il demande à exécuter les clauses contre le vœu de toutes les autres puissances signataires »¹. Ainsi donc, la révision et la résiliation unilatérales existaient toujours, en puissance, pour les Etats ; elles étaient seulement différées, dans la mesure où la procédure ordinairement préconisée se serait montrée inopérante du fait de la mauvaise volonté d'un des cosignataires.

Le mérite de l'art. 19 du Pacte de la S. D. N. est, à ce point de vue, relativement important ; il a introduit une certaine procédure, pour la révision des traités devenus inapplicables, dont les Etats ne peuvent ne pas tenir compte s'ils ne veulent pas se voir mal jugés par l'ensemble de la communauté internationale et sans contrevenir à l'esprit et à la lettre du Pacte. Le manque d'une procédure organisée, de même que l'absence d'une autorité commune chargée de trancher les différends entre les Etats, ont servi de prétextes, jusqu'avant la guerre mondiale, à certains Etats, à se débarrasser de traités gênants en faisant appel à notre clause, sans que, cependant, celle-ci eût dû jouer. La sagesse aurait dû s'imposer aux Etats. Ils auraient pu prévoir, dans les traités eux-mêmes, au moment de leur signature, la possibilité de les réviser et de déterminer, par avance, les conditions de cette révision. Mais la sagesse est lente à triompher. Comme dans toute société inorganisée, dans la société internationale elle-même, les Etats se sont davantage préoccupés de satisfaire leurs intérêts momentanés. Une certaine ambiguïté des termes, dans les clauses des traités, était même souhaitée, comme étant l'art suprême d'une bonne diplomatie : cette ambiguïté des termes devait leur permettre toutes les interprétations, au moment d'une éventuelle difficulté dans l'application de ces conventions.

1. T. J. Lawrence, *Les principes de droit international*, p. 336.

Pour les négateurs de notre clause, la question de la procédure ne se posait même pas. « En effet, écrit M. Redslob, les intérêts des deux parties s'entrecroisent. Or, si le traité perd son utilité de part et d'autre, parce que les circonstances ont changé, il sera facile de s'entendre pour supprimer l'accord existant. Si, au contraire, l'une des parties reste intéressée au maintien du traité, c'est là une raison péremptoire pour le respecter. Car cette partie a compté sur l'exécution de l'engagement et cette attente ne doit pas être déçue. Tout comme en Droit privé, celui qui s'est abusé sur le cours des événements doit supporter le dommage » ¹.

Pour les partisans de notre clause, la revision et la dénonciation d'une convention devaient être l'œuvre commune de tous les contractants. L'événement modificateur n'opère pas *ipso jure* la rupture de cette convention. « Le changement de circonstances ne ferait pas cesser *ipso jure* la force obligatoire d'une convention. Il y aurait là un avantage, car vu l'impossibilité de donner une précision suffisante à la clause, on ne saurait jamais si un traité est encore en vigueur ou si les modifications survenues l'ont abrogé. Cela présenterait aussi l'avantage d'obliger un Etat, qui dénonce une convention, de justifier sa conduite et de détourner peut-être ainsi de sa résolution un Etat qui n'aurait que des motifs futiles à invoquer » ². Si le second avantage escompté est aléatoire, le premier paraît plus certain et il s'est déjà présenté dans la pratique internationale. Ne pouvant obtenir satisfaction du gouvernement français, relativement à la conclusion d'un nouveau traité, le Congrès des Etats-Unis vota l'acte du 7 juillet 1798, approuvé par le président, et qui disposait que « dorénavant les Etats-Unis étaient de droit libérés et exonérés des stipulations des traités et de la convention consulaire conclus entre les deux pays, et que, dorénavant, ces stipulations ne seraient plus considérées comme obligatoires pour le gouvernement et les citoyens des Etats-Unis ». La France ne put accepter cette résiliation unilatérale. Lors des négociations de Paris, en 1800, le Premier Consul put soutenir avec raison que les Américains devaient reconnaître que les traités étaient

1. *Histoire des grands principes...*, p. 22.

2. Otétééléchano, *op. cit.*, p. 116.

encore en vigueur, et que, s'ils ne le pouvaient, il fallait considérer les événements de 1798 comme une guerre et, par conséquent, conclure un traité de paix ¹.

Les gouvernements, gardiens jaloux de la souveraineté étatique et promoteurs rigoureux, sinon respectueux, de la règle morale et juridique *Pacta sunt servanda* — surtout quand les intérêts de l'Etat dont ils avaient la charge se trouvaient coïncider avec le maintien des engagements pris — se sont mutuellement refusé le droit de se libérer de leurs obligations par un acte de volonté unilatéral. Un Etat ne peut être juge et partie dans sa propre cause : aussi est-il obligé de faire connaître aux autres contractants les motifs sur lesquels il appuie sa demande de révision ou de résiliation. « Il devra montrer clairement la disparition du but social qui validait le traité dénoncé. Et, aussi, les autres Etats pourront apprécier la force des motifs invoqués et la valeur juridique de la dénonciation ² ».

Le point de vue des gouvernements, dans la question de la procédure à suivre, fait date depuis la Conférence de Londres de 1871. Pour sauver la face, devant leur impossibilité à s'opposer à la Russie, les puissances, de même que la Russie, « reconnaissent que c'est un principe essentiel du Droit des gens qu'aucune puissance ne peut se délier des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale ». Si d'aucuns ont vu, avec raison, dans cette déclaration, un hommage verbal à la force obligatoire persistante des traités, ou un simple vœu à s'en tenir à la règle *Pacta sunt servanda*, d'autres, les négateurs de la clause *rebus sic stantibus*, ont cru y voir un refus formel des gouvernements d'adopter justement cette clause comme raison juridique suffisante pour la révision et la résiliation des traités. Cette seconde interprétation est fausse, ainsi que nous l'avons déjà vu. Par leur déclaration, les puissances ont surtout voulu refuser à un Etat la possibilité d'être juge unique et partie dans

1. E. Nys, *Le Droit international, les principes, les théories, les faits*, II p. 534

2. Etienne Coquet, *op. cit.*, p. 13.

l'application de cette clause. Et d'ailleurs, il en est parmi ces puissances, qui se sont bien gardées de conformer leur conduite à cette déclaration. La vertueuse Autriche-Hongrie, une des signataires pourtant de cette recommandation solennelle, nous a fourni, en 1908, le plus triste exemple, en se libérant, de sa seule volonté, d'une clause du traité de Berlin de 1878. L'opinion du gouvernement des Etats-Unis n'est pas moins absolue, en principe, que celle des gouvernements européens quant à la nécessité de réviser ou de résilier les traités d'un commun accord des parties contractantes. La déclaration de principes, renfermée dans le message du président des Etats-Unis par lequel ce chef d'Etat motivait son veto au bill anti-chinois, est une preuve manifeste de cette conformité de vues. « Une nation, y est-il dit, est justifiée à répudier les obligations imposées par un traité seulement quand elles sont en conflit avec des intérêts supérieurs. Même alors, tous les moyens raisonnables possibles pour modifier ou changer ces obligations par agrément mutuel doivent être épuisés avant de recourir au droit suprême de refuser de les remplir » ¹.

Le devoir des Etats à faire la preuve que la survenance de nouvelles circonstances rend le traité non obligatoire, est enseigné par les jurisconsultes. L'accord des contractants doit sanctionner le nouvel état de choses, en revisant ou en résiliant l'engagement pris précédemment. Joseph Neyron enseignait, déjà, que l'on devait avertir son allié à temps, en cas de collision de devoirs, afin qu'il ne courût pas le risque de subir des pertes plus grandes par ignorance du véritable état de l'alliance ². Rivier a indiqué la procédure à suivre : « L'Etat qui désire se libérer d'une obligation nuisible à son développement légitime et normal doit, en donnant ses motifs, prier son contractant de consentir, moyennant justes compensations, à l'abrogation du traité ou de la clause qui les lui impose ³ ». La nécessité

1. Citée par Ch. Calvo, *Le Droit international théorique et pratique*, III p. 399.

2. *Principe du droit des gens européen*, conventionnel et coutumier, p. 200.

3. *Op. cit.*, II, p. 129.

d'avertir son cosignataire est légitime, mais on ne peut, de là, conclure à l'obligation, pour le contractant lésé, à offrir des compensations : la clause *rebus sic stantibus* opère de plein droit en ce sens qu'elle n'implique pas de compensation — à moins, évidemment, de la bonne volonté de l'Etat lésé — ; si on exige une procédure, c'est moins pour obtenir l'approbation et la sanction juridique des parties au contrat que pour faire constater par ces mêmes parties le nouvel état de choses. Les Etats contractants remplissent l'office d'une juridiction, ils sont juges et parties à la fois ; cette situation ne se produirait pas si la société internationale était mieux organisée : le tribunal international aurait eu à faire cette constatation et à engager ensuite les Etats, parties à l'ancien traité, à en conclure un nouveau répondant aux nouvelles circonstances. La procédure est encore nécessaire parce que les parties peuvent se mettre d'accord pour reviser seulement la clause du traité dont se plaint l'Etat lésé ; tandis que sans cet essai d'entente préalable, l'Etat ne se contentera pas seulement de reviser l'obligation préjudiciable, il la dénoncera, elle et souvent tout le traité dont elle n'est qu'une des stipulations.

L'Etat sollicité peut accepter, expressément ou tacitement, la revision ou la résiliation demandée. Mais l'Etat sollicité peut aussi refuser. Comme, dans ce cas, l'opinion et la volonté de l'un des contractants valent autant que l'opinion et la volonté de l'autre, il semblerait que ce différend doive être résolu comme tout autre différend international de ce genre. Mais, écrit Rivier, « comme il n'existe pas, ici-bas, de juge sur les nations, l'Etat requérant se verra dans la nécessité de se délier lui-même, ce qu'il ne fera pas sans justifier sa conduite par des notes et des mémorandums. On fera peut-être un compromis... Peut-être l'Etat requis et refusant, cherchera-t-il à contraindre l'autre Etat d'exécuter le traité, au moyen de représailles. Peut-être le différend aboutira-t-il à la guerre. » Or, la guerre, de même que dans des négociations en temps de paix, ce n'est pas l'Etat lésé — bien que fort du droit que lui donne la clause *rebus sic stantibus* — qui peut sor-

tir vainqueur : c'est seulement selon qu'il sera puissant ou faible que ses prétentions auraient une chance de succès.

Ainsi donc, c'est la clause *rebus sic stantibus* elle-même qui donne à l'Etat lésé le droit de se débarrasser d'un traité changé par suite de nouvelles circonstances. La nécessité de la preuve et de l'entente mutuelle des parties — indispensables pour assurer un plus grand respect à la règle *Pacta sunt servanda* et pour assurer le maximum de paix dans les relations internationales — sont moins une sanction juridique du bon droit donné par les cosignataires à l'Etat lésé qu'une sorte de procédure d'enregistrement nécessaire pour faire connaître ce bon droit de la partie lésée. Aussi M. G. Scelle avait-il grandement raison lorsqu'il écrivait, avant la guerre : « Comme tout acte juridique, un traité cesse d'avoir sa valeur juridique lorsque le but en vue duquel il a été fait disparaît. Dès lors, l'Etat qui estime que ce but a effectivement disparu doit juridiquement pouvoir exiger la modification requise par le jeu de la clause *rebus sic stantibus*. Sans doute, il doit d'abord chercher à s'entendre avec les cosignataires ; mais s'il ne peut les convaincre, *il n'est pas tenu* de considérer comme obligatoire un traité, ou des stipulations qui, juridiquement, ne le sont plus, et son droit de les dénoncer est entier. Il pourra surgir sans doute un conflit international, mais il n'y a là que la conséquence ordinaire des divergences fatales d'appréciation qui naissent sur la portée des actes juridiques conventionnels. Il y a lieu alors à un arbitrage, ou, si l'on ne peut s'accorder pour y recourir, aux autres solutions des conflits internationaux »¹. Si aucun de ces moyens ne réussissait, l'Etat se serait trouvé libre de procéder unilatéralement à la revision ou à la résiliation.

1. La ratification de la convention du Saint-Gothard du 13 octobre 1909, p. 499.

TROISIÈME PARTIE

La Révision des Traités d'après le Pacte de la Société des Nations.

CHAPITRE I

L'ARTICLE 19 DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

L'histoire montre comment certains événements ont exercé une action puissante sur le développement du Droit international, et comment certains faits ont été l'indispensable condition de son application et de son règne¹. L'influence de ces événements a été d'autant plus forte sur le développement du Droit des gens que leur éclosion même a eu pour cause des infractions au Droit international existant. Les guerres entre les Etats ont souvent été génératrices de nouvelles normes en Droit des gens. « La guerre enfante le droit », a-t-on écrit, et non sans raison, bien qu'il soit, à première vue, paradoxal de dire que les guerres donnent lieu à des déclarations de Droit international, précisément comme les troubles civils donnent lieu à la promulgation de lois municipales².

L'historien pangermaniste Treitschke souligne, avec une pointe d'ironie, que « ce sont toujours les époques de lassitude et d'abattement moral qui ont joué avec le rêve de la paix éternelle ». Le fait n'est pourtant pas niable et la guerre de 1914 peut, à ce sujet, nous servir d'enseignement.

1. Ernest Nys, *Idées modernes, Droit international et franc-maçonnerie*, p. 5.

2. Travers Twiss, *Le Droit des gens ou des Nations...*, I, p. XI de l'Introduction.

Les raisons psychologiques ont contribué beaucoup au renouveau du Droit international de l'après-guerre ; leur influence a été aussi très grande dans la création de la S. D. N. et dans l'application, par les gouvernements, dans les clauses des traités de paix de 1919, de certains principes, qui, avant la grande tourmente, n'ont été propagés que par des idéologues et des publicistes. Quelles furent les causes qui permirent à ces facteurs psychologiques de se manifester ? Les cruautés commises et les horreurs vécues, au cours de la guerre, firent comprendre aux plus aveugles qu'il devenait absurde de persister à vouloir régler les conflits internationaux par des moyens belliqueux. Il fut aisé de se rendre compte, aussi, que les intérêts de l'Etat et la défense de la patrie menacée n'étaient plus jugées raisons suffisantes pour pousser les peuples à continuer la tuerie. Il fallait promettre aux combattants quelque chose de plus. Les gouvernements des pays belligérants, ceux des puissances alliées et associées particulièrement, proclamèrent, alors, la nécessité de mener cette « dernière guerre » jusqu'à la victoire finale ; car seule une victoire totale pourrait, d'après eux, imposer le respect des principes supérieurs du droit, de la liberté et de la justice, principes communs à toutes les nations, et organiser la société des Etats, sur une base de justice et de paix. Au lendemain de la guerre, les gouvernements durent, *volens, nolens*, tenir leurs propres engagements, dans une certaine mesure, et permettre à l'action personnelle du président Wilson de se développer en faveur de l'organisation de la paix. Ces gouvernements devaient, de plus, éviter à tout prix que les masses laborieuses de leurs Etats et les anciens combattants, las de la guerre au retour du front, ne suivissent, malgré la victoire, l'exemple contagieux de la révolution sociale russe, de même que celui des révolutions politico-sociales des pays vaincus, pour réclamer, à main armée, ce qui leur avait été promis lorsqu'ils avaient combattu sur le front.

A côté de ce facteur psychologique très important, et qui se résumait dans le désir d'éviter, à tout prix, le retour d'un cataclysme pareil à celui de la dernière guerre, un autre facteur, d'ordre plus scientifique celui-là, préluda à la vie

nationaux, sur une base juridique, ou, tout au moins, par une procédure pacifique, et avait permis à la guerre. — qui est inhérente à toute société non organisée et sans une autorité suprême — à être considérée par des esprits les plus éminents, comme un mal endémique inévitable. Nous avons vu, dans nos développements antérieurs, que, dans la question de la révision des traités, — qui restent, aujourd'hui encore, à la base des rapports juridiques entre les États — la Société internationale des États n'avait rien prévu de positif.

Le Pacte de la S. D. N. — dont le but est de constituer une société internationale organisée — s'est essayé, bien que très prudemment, à préciser sous une forme juridique le sens de l'évolution actuelle des rapports internationaux, sous le signe de l'interdépendance économique des États et de la solidarité internationale. Le Pacte n'est que le premier coup sérieux porté à l'idée de l'absolue indépendance extérieure des États. Il marque un point de départ. Il « n'est encore qu'une ébauche ». Car « on n'achève pas, en quelques semaines de hâtives délibérations, la constitution de la société humaine : On en assure les premières assises, sur des fondements solides et le temps achèvera l'édifice ¹ ». C'est en tenant compte de cette imperfection originelle du Pacte que son étude doit être entreprise. Nous aurons, plus d'une fois, l'occasion de rappeler cette imperfection, en examinant en quoi réside l'innovation du Pacte relativement à la révision des conventions internationales.

La S. D. N., constitue un grand effort pour substituer à l'anarchie des rapports entre les peuples un ordre politique qui, pareil à l'ordre politique de toutes les sociétés humaines, permette d'éviter le recours à la force dans le règlement des conflits, c'est-à-dire la guerre endémique ². La guerre de 1914 a fait surgir, chez tous les peuples, l'ardent désir de vivre en paix, d'établir entre tous les États, des rapports

1. Léon Bourgeois, Lettre-préface au livre de G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*, p. VII.

2. G. Scelle, *La S. D. N.*, p. 1^a

de pleine confiance et de sincère coopération. Toutes idées qui ne peuvent trouver une entière satisfaction, que si le régime de la paix est solidement organisé et la sécurité des Etats assurée. Aussi, le but principal du Pacte a-t-il été d'éviter la guerre et de préparer la solution des conflits internationaux, par des moyens pacifiques. Le recours à la guerre, pour régler un conflit, a toujours été jugé comme le moyen le plus détestable. Rarement une guerre a mis fin, définitivement, à un conflit. Elle imposait la solution du plus fort — qui n'était pas toujours celle du droit — et n'avait, la plupart du temps, pour résultat définitif, que d'envenimer encore davantage, les rapports entre les belligérants de la veille et à ajouter aux causes des conflits antérieurs de nouvelles rancœurs. Avec le Pacte de la S. D. N., « le pacifisme est devenu gouvernemental, diplomatique, officiel. C'est un monde nouveau qui s'élabore, et qu'on le veuille ou non, c'est une révolution dans la conception traditionnelle du Droit international ¹ ». L'essentiel est de ne point s'arrêter à cette première étape, mais de suivre pas à pas les nouvelles tendances de la vie internationale et d'insérer dans le Pacte de 1919 — et de faire respecter — des règles juridiques qui seront le reflet fidèle de cette vie même. Voici en quels termes s'exprime le savant professeur M. Louis Le Fur, sur l'avenir du Droit des gens : « La grande tâche de ce siècle, et il est possible qu'il n'en voie pas la fin, sera d'aider de toutes ses forces à l'accomplissement de la dernière étape de l'évolution du Droit, l'extension à l'Etat souverain de cette règle de la solution pacifique des conflits, qui s'impose aujourd'hui à tous les autres groupements, y compris les Etats dits non-souverains, comme les Etats membres des Etats fédéraux. Il faut affirmer hautement que ce qui est coupable, injuste ou cruel pour les particuliers, l'est également pour les gouvernements, donc aussi pour les Etats au nom desquels ils agissent ². »

C'est dans le préambule du Pacte lui-même que l'on décèle son origine, qui est basée sur l'idéologie du pacifisme international et sur la loi sociologique de la solidarité internationale. Le but du Pacte est de garantir aux nations

1. G. Scelle, *La morale des traités de paix*, p. 268.

2. *Les bases juridiques de la S. D. N.*, p. 32.

la paix et la sûreté et de développer entre elles la coopération. Pour atteindre ces deux objets, les Etats membres de le S. D. N. doivent assumer certaines obligations : ne pas recourir à la guerre, fonder leurs relations sur la publicité, la justice et l'honneur, observer rigoureusement les prescriptions du Droit international, maintenir la justice et respecter les traités. De nombreux articles du Pacte, — ceux surtout qui vont de l'article 10 à l'article 21 inclus — se rapportent directement à l'organisation et au maintien de la paix.

Si la guerre mondiale a permis de mieux comprendre les nouvelles données de la vie internationale, elle a, de même, mis en lumière l'absurdité, ou, pour être plus poli, la contradiction dans laquelle se trouvaient les principes — sur lesquels on prétendait que devait reposer la vie internationale — avec les véritables besoins de cette vie internationale même. Un de ces principes périmés, grâce auquel se maintenait l'anarchie internationale, et qui aura été la « plaie » du Droit international, a trait à la souveraineté absolue des Etats. Le Pacte de la S. D. N., malgré ses imperfections, « est le premier coup de pioche dans cette construction métaphysique qui s'appelle le dogme de la souveraineté des Etats. Ce concept absolu, par cela même qu'il était absolu, était contradictoire avec les faits ¹ ». Les très nombreuses attributions conférées à la S. D. N. constituent autant d'atteintes à ce principe. « Non seulement ce faux principe est nié de la façon la plus nette par le préambule du Pacte, mais plusieurs articles viennent en préciser des applications particulières, parfois de la plus haute importance ². »

Cette négation du principe de la souveraineté absolue des Etats s'est affirmée dans le Pacte de 1919 ; il a reconnu, en effet, aux divers organes de la S. D. N., le droit d'intervenir d'office, dans certains cas, dans les rapports entre les Etats, « soit pour empêcher la guerre, soit pour faire respecter les droits essentiels de l'humanité ». L'importance de cette dernière innovation ne se comprend que si l'on se rappelle que le droit d'intervention n'a pas toujours été reconnu. Il

1. G. Scelle, *op. cit.*, p. 268.

2. Le Fur, *Le Droit d'intervention et la S. D. N.*, p. 202.

se heurtait, en effet, au principe juridique de l'égalité et de la souveraineté des Etats, et risquait, dans la pratique, de faire surgir des difficultés de fait. L'unanimité de la doctrine l'avait rejeté au *xix^e* siècle. Le Pacte de la S. D. N. l'adopte, par contre, comme une règle positive de Droit international, bien que, dans les cas de son application, il ait fait montre de beaucoup de timidité. Comment s'est produite l'évolution doctrinale relativement au droit d'intervention ? « Nulle société, remarque M. Le Fur, ne peut fonctionner sans l'existence, au moins virtuelle, d'un certain droit d'intervention, c'est-à-dire sans la possibilité pour ses chefs ou administrateurs d'imposer leur volonté à tel membre du groupe qui prétend faire prévaloir sa volonté contraire. L'intervention est bien plus large que le droit de punir, puisqu'elle comprend toutes les nuances, du simple conseil à l'ordre imposé par la force ; mais toute peine, tout châtement, toute sanction en général constitue une intervention, une pression exercée sur une tierce volonté. Elle existe donc dans toute société organisée de quelque importance ou bien dans laquelle, comme dans la famille, tous les membres ne se trouvent pas sur un pied d'égalité¹ ». Mais cette manière de voir ne s'est imposée à la doctrine, le droit d'intervention collective n'a fini par obtenir droit de cité dans le Droit des gens, qu'à la suite de nombreuses interventions, tantôt individuelles, tantôt collectives, faites au cours du *xix^e* siècle et au commencement du *xx^e*. La célèbre Question d'Orient, soigneusement entretenue par les rivalités des grandes puissances, a donné lieu à de nombreuses interventions individuelles et collectives, pendant tout le dernier siècle ; elle a, aujourd'hui, changé de nom, mais les causes des troubles restent, dans leurs grandes lignes, les mêmes, et elles offrent encore maintenant de fréquentes occasions d'intervention aux rivalités intéressées des grandes puissances. D'autres interventions se sont également produites, avec l'extension du commerce international, au Japon, en Chine, en Afrique. Fait à constater, elles ont toujours été collec-

1. *Op. cit.*, p. 191.

tives dans les dernières années du xix^e et au commencement du xx^e siècle.

Le Pacte, dont le but est la constitution d'une communauté internationale organisée, a donné à la S. D. N. elle-même ce droit d'intervention. Le système antérieur d'abstention et de désintéressement est remplacé par le principe de la solidarité internationale. De ce fait, le droit d'intervention devient donc forcément collectif. Il y a plus. Ce droit ne peut être appliqué que là où est en jeu le principe de la solidarité internationale. C'est dire que le Pacte ne l'a pas reconnu d'une manière générale, à tel point de permettre les interventions individuelles des gouvernements, « mais seulement dans les cas où une intervention collective apparaît comme nécessaire ». Car, ainsi que le faisait remarquer le savant jurisconsulte Paul Fauchille, « le Pacte ne donne, en effet, à la S. D. N. un pouvoir d'action que pour assurer la paix, pour garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de ses membres et seulement en cas d'agression extérieure ou de menace ou de danger d'agression extérieure : en dehors de là, ce n'est pas à proprement parler la voie de l'intervention, mais celle de la médiation ou de l'arbitrage qu'il a prévue. La S. D. N. ne doit connaître que des querelles entre les Etats, non des manquements à l'accomplissement des devoirs internationaux, qui, bien souvent, sont la cause de ces querelles ¹ ». Un autre jurisconsulte ajoutait, cependant, que le pouvoir d'intervention de la société est plus étendu que les droits de médiation et de juridiction consacrés par les articles 15 à 17, car il n'est pas conditionné par une demande des parties litigantes, il ne suppose même pas l'existence d'un litige proprement dit, et peut être exercé chaque fois que la bonne entente entre les nations paraît être troublée ².

Dans trois articles du Pacte, qui sont en corrélation étroite les uns avec les autres, se manifeste indubitablement le droit d'intervention de la S. D. N. Ce sont les articles 10, 11 et 19. Constatons, cependant, dès l'abord, que c'est dans

1. *Op. cit.*, I, 1^{re} partie, p. 660.

2. Antoine Rougier, *La première Assemblée de la S. D. N.*, p. 380.

l'article 19 que cette intervention est la moins nette et qu'il en sera ainsi tant que certains des termes de cet article ne seront pas précisés, voire même amendés.

L'article 10 du Pacte — que les initiateurs mêmes de ce Pacte ont considéré comme étant « l'épine dorsale » ou « la cheville ouvrière » de la S. D. N. — reconnaît à la S. D. N. le droit de garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous ses membres, en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression. Cet article dit, en effet : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

L'article 11 est assez proche de l'article précédent et le complète même. D'après cet article 11 :

1° Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tout membre de la Société.

2° Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend.

Dans le premier cas, le Conseil, convoqué à la demande d'un membre de la Société, avise aux moyens à prendre et propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. Dans le second cas, tout membre de la Société peut, de même, appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance qu'il juge préjudiciable aux bonnes relations internationales et à la paix du monde. L'initiative prise à titre amical par un membre de la Société a le caractère d'une médiation et ne peut être jugée avec hostilité par les

gouvernements dont les rapports peuvent entraver les relations internationales et la bonne entente des nations.

Enfin, par l'article 19, qui seul nous intéresse ici et qui a trait à la révision des conventions internationales, le Pacte s'exprime en ces termes : « L'Assemblée peut, de temps à autre inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. »

Ainsi que nous l'avons dit, il existe une relation étroite entre ces trois articles¹. Ils ont, tous les trois, pour but de maintenir la paix en organisant plusieurs moyens d'éviter ou de résoudre toute guerre ou menace de guerre. Les auteurs du Pacte ont jugé que, en vue de mettre fin aux désaccords, ou pour en prévenir la naissance, une initiative émanant, soit de la Société elle-même, soit de chacun de ses membres, doit être encouragée et rendue juridiquement valable ; tout cela d'ailleurs étant en opposition directe avec les théories anciennes². La pratique seule permettra d'envisager à quel de ces moyens il faudra recourir. Il faut reconnaître, cependant, que l'institution, dans le Pacte, de cette pluralité de moyens d'intervention et de recours est une mesure très sage ; car, dans telles circonstances, l'usage de telle procédure peut soulever une difficulté, heurter telles susceptibilités. Il est très raisonnable de prévoir d'avance plusieurs voies, entre lesquelles on pourra choisir³. La relation est certaine entre l'article 10 et l'article 19. Ainsi que nous le verrons plus loin, cette relation, entre ces deux articles, existait dans l'esprit même des auteurs du Pacte. Historiquement, l'article 19 dérive directement de l'article 10. Pratiquement, les articles 10 et 11, al. 1, visent une réaction immédiate contre une menace définie. (En effet, d'après l'article 10 par exemple, « en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».) L'article 19, au contraire, prévoit une action moins énergique contre

1. Cf. C. A. Kluver, *Documents on the League of Nations*, p. 105.

2. John B. Whitton, *La neutralité et la S. D. N.*, p. 475.

3. J. Ray, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 81.

un danger moins pressant ; l'hypothèse qu'il vise est très voisine de celle de l'article 11, al. 2¹. Le rapprochement pourrait être établi entre l'article 11 et l'article 19. Les deux articles ont pour objet de maintenir la paix et d'examiner toute situation internationale susceptible de provoquer la guerre ou une menace de guerre. Mais tandis que l'article 11, paragraphe 1, envisage le cas général d'une intervention de la Société, en cas de guerre, l'article 19 se réfère à la situation toute spéciale où le maintien d'un traité peut menacer la paix du monde. De plus, la procédure employée est différente entre les deux articles : dans l'article 11, l'initiative est prise par un membre de la Société, qui demande l'intervention de l'Assemblée ou du Conseil ; dans l'article 19, c'est de l'Assemblée elle-même que provient l'initiative puisqu'elle seule peut inviter les membres de la Société à reviser les traités devenus inapplicables, ainsi que les situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

L'introduction, dans le Pacte, de l'article 19, présente une heureuse innovation. Tel qu'il est actuellement, cet article ne permettra que très difficilement, à la vérité, aux forces dynamiques de la vie des Etats et des peuples, de faire sentir leur influence dans le cadre de la S. D. N. L'on a prétendu, il est vrai, que l'article 19 est une simple clause de style. Son manque de précision et le fait qu'il n'a pas encore réellement joué dans la pratique internationale ont contribué, en effet, à le considérer avec une certaine défaveur. Pourtant, à ne l'envisager que tel qu'il est, l'esprit de l'article 19 cadre bien avec la conception générale de la S. D. N. elle-même.

La société des Etats était inorganisée. La S. D. N. est organisée. Elle se devait donc de régler les rapports des nations sur une base juridique et de consacrer une attention particulière à la question des traités qui demeurent, encore maintenant, l'expression la plus haute de l'activité des Etats dans la vie internationale.

1. J. Ray, *op. cit.*, p. 117.

Si la S. D. N. n'enlève pas aux Etats le droit de conclure de nouveaux traités — pour le faire, il faudrait qu'elle devienne un super-Etat — elle renferme ce droit dans des limites assez étroites. Les articles 18, 19 et 20 du Pacte concernent justement ces limitations.

L'article 18 vise la naissance des traités futurs et supprime la diplomatie secrète, en exigeant leur publication pour les rendre obligatoires : « Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré. »

L'article 20 a trait aux engagements incompatibles avec le Pacte qui pourront être conclus ou qui sont déjà en vigueur au moment de la ratification du Pacte :

« 1° Les membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes les obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

« 2° Si, avant son entrée dans la Société, un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégagé de ses obligations. »

L'article 19, prévoit une procédure facultative de révision de certains traités, dans certaines conditions. Il ne touche, en effet, en rien à la règle fondamentale *Pacta sunt servanda*. Le préambule du Pacte est très précis à ce sujet : « Les Hautes Parties contractantes, considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour garantir la paix et la sûreté, il importe... de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés. »

L'obligation de respecter les traités n'implique pas l'impossibilité de toute révision. Seulement, cette révision se fera d'un commun accord des parties, sous l'égide de la S. D. N. elle-même, puisque cette révision des conventions internationales peut intéresser au plus haut degré la paix

internationale que la S. D. N. a justement pour obligation de maintenir à tout prix.

Nous avons vu que, faute d'une meilleure organisation des rapports internationaux, la guerre devenait, dans le passé, le seul moyen possible de modifier certains traités et d'éviter la condamnation de la vie des Etats à l'immobilisation. Devait-il toujours en être ainsi ? Non. Seulement, « si nous voulons vraiment abolir les guerres, notre premier devoir est de nous rendre compte de la fonction internationale qu'elles ont remplie dans le passé, et s'il est vrai qu'on n'abolit pas ce que l'on remplace, ayons assez de virile loyauté pour nous demander quels moyens et quels agents rempliront à l'avenir la même fonction ¹ ». La question serait simple si nous admettons que la société internationale évolue comme toute société vivante, et qu'elle est obligée de tenir constamment compte des facteurs dynamiques de la vie des peuples. Si les traités étaient toujours bien faits, le respect en serait assuré, car ils ne seraient alors que l'expression des intérêts communs des contractants. Mais puisqu'il n'en est ainsi que très rarement, « chaque projet de construction d'une paix mondiale ou d'organisation de la S. D. N. qui n'arrive pas à donner une solution à ce problème terriblement épineux de la révision périodique des traités, pour les mettre en harmonie avec les transformations accomplies, est condamné d'avance à un échec douloureux ² ». « Plus la S. D. N. voudra proscrire les guerres, plus elle devra envisager la possibilité d'adapter les relations politiques et économiques des peuples aux conditions changeantes de leur existence collective. Tant qu'elle n'aura pas réalisé cette possibilité d'adaptation, ses efforts pour assurer la solution pacifique des litiges internationaux resteront incomplets et incertains ³. »

Aussi, un nouvel examen des traités inapplicables, ainsi que des situations pouvant mettre en danger la paix du monde, présente-t-il un grand intérêt. Les auteurs du Pacte

1. Olof Hoijer. *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la S. D. N.*, p. 345.

2. O. Hoijer, *op. cit.*, p. 345.

3. O. Hoijer, *Le Pacte de la S. D. N.*, p. 333.

ont essayé de résoudre ce problème en l'envisageant sous son double aspect. Tout d'abord, la révision de la charte constitutionnelle de la S. D. N. fait l'objet de l'article 26 du Pacte. D'après le premier alinéa de cet article, « les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les membres de la Société dont les représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée. » Mais comme le Pacte n'a pas organisé un super-Etat et qu'il n'a pas, de ce fait, supprimé la souveraineté des Etats, malgré les nombreuses atteintes qu'il a portées à ce dernier principe, l'alinéa 2 de l'article 26 stipule que : « Tout membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société. » Pour ce qui est de la révision des autres traités, par des moyens pacifiques, les auteurs du Pacte y ont pourvu en insérant l'article 19. Si l'article 19, remarque un auteur, ne reste pas lettre morte, par timidité excessive de la S. D. N., ou par la mauvaise volonté immorale des Etats, un véritable élément dynamique aura été introduit, avec tout le tact nécessaire, dans le nouveau système international¹. Cet article tend, en effet, à organiser, sous le contrôle de la S. D. N., une procédure juridique de révision des traités. En signant le Pacte, les Etats membres s'engagent à employer cette procédure à l'exclusion de la force. L'auteur précité à grandement raison décrire que, sous ce rapport, l'article 19 est, peut-être, dans les relations internationales, une révolution, sinon juridique, au moins morale, surtout lorsqu'on se rappelle qu'avant le Pacte, aucun tempérament réellement reconnu n'était venu fléchir la rigidité des accords internationaux.

L'art. 19 n'est point parfait et, à beaucoup d'égards, il aurait besoin d'être précisé, ainsi que nous le verrons dans nos développements ultérieurs. Il faut reconnaître tout de suite que c'est lui qui, de tous les articles du Pacte, comporte le moins de renonciation de souveraineté. Mais, malgré cette absence, les adversaires du droit d'intervention

1. J. J. Chevallier, *Sainte-Alliance et S. D. N.*, p. 36.

lui ont rendu peu justice. Ceux qui ont, par exemple, comparé la S. D. N. à la Sainte Alliance et qui ont prédit que celle-ci se briserait au roc des nationalismes d'Etats définitivement formés, mais en mal d'expansion, de xénophobie, d'impérialisme, comme celle-là s'est brisée sur le roc des nationalités¹, n'ont pas senti ce que l'art. 19 portait en lui, dans un temps plus ou moins proche, de vitalité et de dynamisme. Les traités de 1919 ne représentent pas le dernier mot de l'histoire. Et la fatuité des auteurs du Pacte aurait été grande s'ils avaient pu songer, en garantissant (dans l'art. 10) aux Etats leur intégrité territoriale et leur indépendance politique, consacrer la conception statique dans les rapports internationaux. Dans la société internationale, les peuples apparaissent, grandissent et se développent. Dans l'art. 10, le Pacte n'a eu pour but que d'empêcher l'emploi des moyens violents pour résoudre un conflit, « en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression ». La S. D. N. se réserve, au contraire, le droit d'inviter ses membres à reviser, par des moyens pacifiques, les traités devenus inapplicables ou les situations menaçantes pour la paix du monde. Tout le Pacte est davantage l'œuvre politique que juridique. Il est dû surtout à l'influence des conceptions anglo-saxonnes, dont « la tendance consiste à ne donner qu'une orientation générale et à laisser un domaine aussi vaste que possible au jeu de l'expérience progressive »². Nous sommes loin de la rigoureuse conception des Latins pour qui aucun profit d'une charte constitutionnelle ne doit rester dans le vague. Ce fait donne au Pacte moins de précision juridique ; il lui laisse, par contre, une plus grande souplesse politique. L'art. 19 est une soupape de sûreté introduite dans le Pacte. « C'est au sein des traités de paix eux-mêmes un agent de transformation et d'assainissement³ ». C'est « un procédé, encore embryonnaire, pour donner à la procédure de révision une sorte d'arbitre en la personne de l'Assemblée de la S. D. N., incarnation de l'opinion publique universelle⁴ ». C'est sur cet article que Wil-

1. Cf. J. J. Chevallier, *op. cit.*, pp. 32-33.

2. R. Redslob, *Théorie de la S. D. N.*, p. 51.

3. P. Moriaut, *La S. D. N. et la Suisse*, p. 6.

4. G. Scelle, *Revue des Balkans*, juillet 1928, p. 333.

son a spécialement placé son espoir lorsque, à Paris, il lui était dur de consentir à maintes particularités des traités de paix¹. Dans cet article 19, les vaincus de la Grande Guerre peuvent trouver, dans l'avenir, un moyen de revision de certaines clauses qui se montreront inapplicables. C'est du moins l'opinion soutenue par le président de la Conférence des préliminaires de la Paix, M. Georges Clémenceau. Dans sa lettre d'envoi du 16 juin 1919 au président de la délégation allemande, le comte Brockdorff-Rantzau, de la réponse des puissances alliées et associées aux contre-propositions allemandes, on peut lire : « Les puissances alliées et associées croient que ce traité ne constitue pas seulement un juste règlement de la Grande Guerre, mais qu'il établit la base sur laquelle les peuples de l'Europe peuvent vivre ensemble sur un pied d'amitié et d'égalité. Le traité crée en même temps l'organe nécessaire pour régler *pacifiquement* tous les problèmes internationaux par voie de *discussion et d'accord*, et pour trouver les moyens de *modifier de temps à autre* le règlement même de 1919 en l'adaptant à des faits nouveaux et à des conditions nouvelles, à mesure qu'elles se présenteront.

« Assurément, il n'est pas basé sur une abolition générale des événements survenus de 1914 à 1918. Autrement, il ne serait pas une paix de justice. Mais il représente un essai sincère et délibéré pour établir « ce règne de la loi, fondé « sur le consentement des gouvernés et appuyé par l'opinion « organisée de l'humanité », qui a été la base convenue pour la paix »¹.

Les puissances alliées et associées reconnaissent donc que leur œuvre n'avait pas la prétention d'être éternelle et que tout traité, même le leur, devait être soumis à une révision et adapté aux nouvelles circonstances. Seulement les modifications doivent être effectuées de temps à autre, *pacifiquement* et par voie de *discussion et d'accord*.



Nos développements ultérieurs auront trait à la genèse et

1. Walter Schücking, *Le développement du Pacte de la S. D. N.*, p. 436.

2. *Le Temps*, 18 juin 1919, p. 2, première colonne.

à l'historique de l'art. 19. — Au commentaire juridique de cet article. — A sa procédure. — A ses effets. — Aux moyens proposés à le renforcer. — Le chapitre II de cette troisième partie sera consacré à la pratique internationale la plus récente de la clause *rebus sic stantibus* ainsi qu'à la pratique spécialement prévue dans l'art. 19.

SECTION PREMIÈRE. — *La genèse et l'historique
de l'article 19.*

D'après le quatorzième point du président Wilson, « une Société générale des Nations devrait être formée en vertu de conventions formelles ayant pour objet de fournir des garanties réciproques d'indépendance politique et territoriale aux petits comme aux grands Etats »¹.

Dès que la Conférence de la Paix de 1919 fut réunie, il devint aisé de comprendre que le président Wilson allait faire du dernier point de son Message présidentiel l'objet de ses soins les plus pressants. M. Lloyd George proposa, le 15 janvier 1919, que l'étude du Pacte des Nations fût renvoyée à une Commission spéciale. Le Conseil des Dix discuta, le 22 janvier, de cette proposition. Il fut décidé que la Commission comprendrait, à côté des plénipotentiaires, des membres compétents ayant déjà étudié la question. La Conférence des Préliminaires de Paix fit cette proposition sienne ; dans sa séance plénière du 25 janvier, elle décida de nommer une Commission pour élaborer, dans le détail, la Constitution et les autres attributions d'une S. D. N.

La Commission élaborait le Pacte, à hôtel Crillon, au cours des deux séries de réunions. Les premières réunions, tenues du 3 au 13 février 1919, furent les plus importantes ; c'est pendant ces réunions que furent posées les véritables bases du futur Pacte. Les secondes réunions, tenues du 22 mars au 28 avril, ont introduit dans le projet du Pacte du 14 février certaines suggestions faites par les représentants de

1. Cf. Le Message du 8 janvier 1918 dans Le Fur, *op. cit.*, p. 243.

13 Etats neutres, de même que certaines concessions destinées à satisfaire les adversaires américains de la rédaction primitivement adoptée.

La Commission se réunit, pour la première fois, le 3 février, sous la présidence du président Wilson. Elle prit pour base de ses discussions un texte connu sous le nom de projet Hurst-Miller. Mais ce projet, élaboré à la demande du gouvernement de la Grande-Bretagne et du gouvernement américain, par le jurisconsulte britannique sir Cecil Hurst et le jurisconsulte américain M. David Hunter Miller, n'est qu'une mise au point de divers projets antérieurs, tous, cependant, de conception anglo-saxonne.

Il a existé, en effet, une phase pré-conférentielle, dans laquelle les idées de la future organisation internationale ont été largement discutées. C'est ainsi que le projet Phillimore, élaboré dès le 28 mars 1918, à la demande du gouvernement britannique, et communiqué au président Wilson, devint le document de base pour l'élaboration du Pacte par Wilson. Ce projet Phillimore était assez voisin, dans ses grandes lignes, du programme de la *League to enforce Peace*. Le colonel House examina, à la demande du président Wilson, le projet Phillimore et le remania sur plusieurs points. C'est sur la base de ce contre-projet House que Wilson écrivit le sien. D'ailleurs, une fois en Europe, Wilson ne tarda pas à remanier son propre projet, après lecture du projet du général Smuts du 16 décembre 1918. « Ayant ainsi retouché sa conception primitive, le président confia son projet au colonel House qui le fit imprimer en secret. Ce document fut distribué aux plénipotentiaires américains et à quelques personnalités anglaises, exclusivement, le 10 janvier 1919. C'est ce plan, qui produisit une véritable « commotion » dans les milieux de la Conférence, que l'on est habitué à considérer comme le projet originaire du Pacte »¹. Pourtant, ce n'est pas ce projet qui servit de base de discussion à la Commission d'élaboration du Pacte, mais le projet Hurst-Miller qui procédait de diverses propositions combinées de lord Ro-

1. G. Scelle, *L'élaboration du Pacte*, p. 77.

bert Cecil, du président Wilson et du général Smuts. Nous aurons, cependant, l'occasion de faire appel à ce plan imprimé du 10 janvier : c'est dans l'art. III de ce plan que se trouve établie franchement la liaison entre les futurs articles 10 et 19 du Pacte ; c'est à cet article III que se rapportent actuellement certains auteurs qui voudraient voir préciser, voire même modifier, l'actuel article 19.

L'art. 19 soulève, au point de vue juridique, des problèmes très délicats ; au point de vue pratique, il n'admet la revision qu'en des termes timorés. La raison de cet état de choses réside dans l'esprit même qui a présidé à l'élaboration du Pacte. La S. D. N. n'est pas un super-Etat. « Son caractère est avant tout *politique*. Le caractère juridique et judiciaire n'y figure qu'à très faible degré »². Or, aujourd'hui, plus qu'à toute autre époque, il est impossible de séparer le domaine politique du domaine juridique. Tous deux sont liés indissolublement. Cette prédominance du caractère politique du Pacte est marquée par l'absence de formules précises, nettes et tranchantes. « La lecture du Pacte montre, dans les articles les plus importants, ce caractère d'imprécision, qui a été voulu, et qui donne au Pacte une allure si particulière et si étrangère à la forme juridique². » « Une étude un peu approfondie du Pacte montrerait que l'esprit anglo-saxon prédomina et, avec lui, un certain sens des réalités. Ce caractère eut ceci de bon qu'il empêcha une construction d'une logique trop chimérique, ménageant certaines soupapes. Mais cette médaille a son revers ; par là même, la porte était ouverte à certaines échappatoires ; la précision fit défaut³. »

Pour ce qui est de l'article 19, il est essentiellement œuvre des Anglo-Saxons. La question de la révision des traités a trouvé sa place dans le projet du président Wilson du 10 janvier ; mais son caractère trop révolutionnaire l'avait fait écarter. La délégation anglaise reprendra l'idée de charger la S. D. N. de la revision des traités caducs.

L'art. 19 sert, originairement, de soupape de sûreté à

1. F. Larnaude, *La S. D. N.*, p. 4.

2. F. Larnaude, *op. cit.*, p. 12.

3. Pierre Mariotte, *Les limites actuelles de la compétence de la S. D. N.*, p. 2.

l'art. 10. Le président Wilson, le protagoniste et l'auteur de l'actuel art. 10, l'a signalé, à plusieurs reprises, au cours de ses conférences dans l'ouest des Etats-Unis, lorsqu'il a voulu démontrer, à ses ennemis politiques, que l'art. 10, en garantissant le *statu quo* territorial, ne portait pas atteinte au droit des peuples de vivre en évoluant.

Pour le président Wilson, la garantie territoriale — à laquelle est étroitement liée l'idée de l'indépendance politique des membres de la Société — est le corollaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce point de vue du président se retrouve dans l'article 20 du projet du colonel House qui vint remanier et compléter le projet Phillimore. Ainsi comprise, la garantie territoriale présente un caractère flexible : l'intégrité territoriale ne saurait pas plus être immobile que la volonté des peuples. Il ne faut pas que la garantie de l'intégrité territoriale entre en conflit avec le droit essentiel des peuples à disposer d'eux-mêmes ¹.

Wilson lia ces deux idées dans son projet du 10 janvier 1919. Voici en quels termes s'exprimait l'article 3 de ce projet :

« Les puissances contractantes s'unissent pour se garantir mutuellement l'indépendance politique et l'intégrité du territoire ; mais il est entendu entre elles que tels réajustements pourront être effectués, à condition d'être agréables aux peuples intéressés, qui seraient devenus nécessaires dans l'avenir à raison de changements dans les circonstances de race, ou les aspirations actuelles, ou les relations sociales et politiques actuelles, conformément au principe de self détermination, et aussi tels réajustements territoriaux qui pourraient être réclamés de l'avis de trois quarts des délégués par le bonheur et l'intérêt manifestes des peuples intéressés.

« Elles conviennent aussi que des changements territoriaux pourront, en équité, recevoir une compensation matérielle. Les puissances contractantes acceptent

1. Cf. Cours de Doctorat de Droit international public, années 1925-1926, fait par M. G. de Lapradelle.

sans réserve le principe que la paix du monde est supérieure en importance à toute question de juridiction ou de frontière politique ¹. »

Dans la première partie de cet article, une garantie commune et solidaire des Etats membres assure leur indépendance politique et leur intégrité territoriale. Mais cette garantie n'implique pas l'immobilité ; elle n'empêche pas l'évolution fatale de la vie des Etats. Car, par certaines clauses additionnelles, ce même article prévoyait la possibilité de certaines modifications territoriales. Partisan convaincu du principe de la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes, Wilson admet l'application de ce principe pour l'éventuel changement de frontières. L'Assemblée des délégués serait appelée à effectuer, à la majorité des trois quarts, des réajustements territoriaux qu'elle jugerait profitables aux intérêts et aux aspirations du peuple. Il est vrai que de tels changements territoriaux pourraient recevoir une compensation matérielle. Enfin, l'article se termine par l'énonciation d'un nouveau principe de Droit des gens : la conservation de l'état de paix doit être placée au-dessus de toute juridiction et de l'intérêt politique.

L'article était trop général pour avoir pu, juridiquement, être admis. Bien que son objet fût de garantir l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des Etats membres, il préconisait de tels moyens pour éviter l'immobilité, qu'il allait fatalement à l'encontre de son but initial. Le prin-

1. Le texte anglais figure seul dans l'original. La traduction est due à H. A. Rollin. L'art. 10 du pacte de la S. D. N., dans *Les Origines et l'Œuvre de la S. D. N.*, II, p. 456. Voici le texte anglais :

« The Contracting Powers unite in guaranteeing to each other political independence and territorial integrity; but it is understood between them that such territorial readjustments if any, it may in the future become necessary by reason of changes in present racial conditions and aspirations, or present social and political relations, pursuant to the principle of self-determination, and also such territorial readjustments as may in the judgement of three-fourths of the delegates be demanded by the welfare and manifest interest of the people concerned, effected if agreeable to those peoples; and that territorial changes may involve material compensation. The contracting Powers accept without reservation the principle that the peace of the world is superior in importance to every question of political jurisdiction or boundary. » D. H. Miller, *The Drafting of the Covenant*, II, p. 72.

cipe du droit de libre disposition des peuples n'est pas reconnu en Droit international moderne. Et s'il était admis, tel qu'on le préconisait dans cet article, il n'aurait pas manqué de créer, aux abords des frontières des Etats, un courant constant de propagande irrédentiste. Les droits des minorités de race, de langue et de nationalité étant reconnus, peuvent seuls, à condition d'être respectés, résoudre ce grave problème. L'article ne prévoit pas de sanction contre l'inexécution de la sentence rendue par l'Assemblée. Enfin, en acceptant que le principe de la paix du monde est supérieur à toute question de juridiction ou de frontière politique, le président Wilson semble admettre que le maintien de la paix prime le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes¹.

M. G. Scelle enseigne que cette tentative de mise en œuvre d'un principe aussi nouveau et aussi grave que le droit des peuples à disposer de soi a paru insuffisamment mûrie et lourde de difficultés et de complications. La Commission d'élaboration du Pacte n'ayant été nommée par la Conférence des Préliminaires que le 25 janvier 1919, les échanges de vues concernant la future organisation internationale n'avaient eu lieu, jusqu'à cette date, qu'entre les délégations américaine et britannique. L'article 3 aurait pu, malgré son imprécision, porter de trop graves atteintes aux intérêts de l'Empire britannique, pour que la délégation britannique eût pu le laisser passer sans exprimer ses craintes. C'est ainsi que, dès le 14 janvier 1919, le général Tasker H. Bliss demanda si le passage de l'article 3 relatif aux « réajustements territoriaux qui pourraient être réclamés de l'avis des trois quarts des délégués par le bonheur et l'intérêt manifestes des peuples intéressés » envisageait la possibilité pour la Ligue des nations d'être appelée à examiner des questions telles que l'indépendance de l'Irlande, de l'Inde, etc.² ? La Grande-Bretagne se jugeait trop visée par l'article 3 pour que sa délégation ne demandât pas

1. M. Gonsiorowski, *S. D. N. et problème de la Paix*, II, p. 265; D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 71; G. Scelle, *op. cit.*, pp. 107-108; Walter Schücking, *op. cit.*, p. 437.

2. D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 94.

un peu plus de prudence dans la reconnaissance de nouveaux principes de Droit international. Dans le projet britannique du 20 janvier 1919, l'article 3 se trouve dédoublé. Le premier paragraphe contient les idées essentielles du futur article 10. Il est ainsi conçu :

« Ils s'engagent à respecter l'intégrité territoriale de tous les Etats membres de la Société, de les protéger contre toute agression extérieure, ainsi qu'à empêcher toute tentative d'autres Etats d'altérer par la violence le statut territorial existant à la date des présents traités de paix ou établis par eux ¹. »

Le paragraphe 2 a trait aux changements territoriaux :

« S'il apparaissait à une époque quelconque que les frontières d'un Etat garanties par l'article premier ne sont plus conformes aux exigences de la situation, la Société prendra la question en considération et pourra *recommander* aux parties intéressées toute modification qui lui paraîtrait nécessaire. Si pareille recommandation est rejetée par les parties intéressées, les Etats membres de la Société cesseront, pour ce qui concerne cet Etat, de se trouver dans l'obligation imposée par la disposition précédente de protéger contre toute agression extérieure ². »

Seul le paragraphe 2 nous intéresse ici, puisque seul il concerne les modifications territoriales. Il faut reconnaître

1. « They undertake to respect the territorial integrity of all States Members of the League, and to protect them from foreign aggression, and they agree to prevent any attempts by other States forcibly to alter the territorial settlement existing at the date of, or established by, the present treaties of peace. »

2. If at any time it should appear that the boundaries of any State guaranteed by article 1, do not conform to the requirements of the situation, the League shall take the matter under consideration and may recommend to the parties affected any modification which it may think necessary. If such recommendation is rejected by the parties affected, the States Members of the League shall, so far as the territory in question is concerned, cease to be under the obligation to protect the territory in question from forcible aggression by other States, imposed upon them by the above provision. » H. A. Rollin, *op. cit.*, II, p. 457; D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 107.

qu'il laisse, lui aussi, dans l'ombre des points très importants. On ne voit pas bien quelles sont ces exigences de la situation qui nécessiteront la modification des frontières garanties d'un Etat ? Quel sera, de plus, le fondement juridique d'une revision ainsi envisagée ? Ce qu'il y a de positif, c'est que la Société ne pourra que *recomander* aux parties litigantes de procéder à la revision. L'Assemblée des délégués perd, dans ce paragraphe, le droit de voter elle-même cette revision. Seulement, ce paragraphe ne prévoit pas de sanctions au cas où cette recommandation ne serait pas prise en considération. Ou plutôt si ; dans une pareille éventualité, la garantie de l'intégrité territoriale cessera d'être obligatoire pour la Société. C'est une innovation réellement intéressante, à laquelle nous reviendront ultérieurement.

Le projet Cecil Miller, du 27 janvier, tend à concilier, dans son art. 3, l'art. 3 du projet Wilson-House du 10 janvier avec l'art. premier dédoublé du projet britannique du 20 janvier :

« Les H. P. C. s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Etats Membres de la Société ¹ ».

« S'il apparaissait à une époque quelconque qu'une clause du Covenant ou des traités de paix conclus actuellement n'est plus conforme aux exigences de la situation, la Société prendra la question en considération et pourra *recommander* aux parties toute modification qui lui paraît nécessaire. Si pareille recommandation n'est pas acceptée par les parties intéressées, les Etats membres de la ligue cesseront de se trouver dans l'obligation à l'égard du sujet cause d'une telle recommandation.

« En méditant sur une telle modification, la Société prendra pour motif de son action les changements sur-

1. Il est à remarquer que ce premier alinéa est identique (sauf qu'il y manque un mot) au texte de la première partie de l'actuel art. 10.

venus dans les conditions présentes et les aspirations du peuple, ou les relations sociales et politiques présentes, conformément au principe, accepté sans réserve par les H. P. C., et d'après lequel les gouvernements détiennent leur pouvoir légitime du consentement des gouvernés¹. »

Ces divers projets ont surtout eu pour but de prévoir la révision des clauses territoriales des traités. C'est le plus grave reproche que l'on puisse leur adresser. Ils n'ont pas examiné cette question en général, c'est-à-dire se rapportant à tous les traités sans distinction. Pour le président Wilson, la base de la future S. D. N., « l'épine dorsale » du Pacte, devait reposer sur la garantie collective de tous les Etats membres de la Société de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique. Mais comment maintenir cette garantie collective tout en permettant à l'évolution fatale de la vie des peuples de se mouvoir librement ? Pour empêcher l'immobilité des Etats, le président Wilson a pensé introduire, dans le Droit des gens moderne, certains principes qui, malheureusement, en l'actuel état de faible développement de l'esprit international et de la crainte de chaque Etat pour sa sécurité personnelle, ne peuvent que très difficilement être admis.

Ainsi, rien que de très naturel si, en 1919, les juristes, aussi bien que les politiques, se soient accordés, ainsi que le

1. Nous avons donné une traduction libre. Voici le texte anglais :

« The High Contracting Powers undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all States members of the League.

« If at any time it should appear that any feature of the settlement made by this covenant and by the present treaties of peace no longer conforms to the requirements of the situation, the League shall take the matter under consideration and may recommend to the parties any modification which it may think necessary. If such recommendation is not accepted by the parties affected, the States, members of the League, shall cease to be under any obligation in respect of the subject matter of such recommendation.

« In considering any such modification the League shall take into account changes in the present conditions and aspirations of peoples or present social and political relations, pursuant to the principle, which the High Contracting Powers accept without reservation, that governments, derive their just powers from the consent of the governed. » D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 134.

remarque M. G. Scelle, pour repousser toute allusion à la façon dont pourraient se réaliser les changements territoriaux. Pour ne pas inquiéter certaines susceptibilités, notamment les susceptibilités britanniques, le président Wilson supprimera de la formule du colonel House la partie relative à la possibilité de changer les frontières par une décision de la Société à la majorité des trois quarts. Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes subira donc une éclipse relativement à la révision des clauses territoriales. Et lorsque la Commission pour l'élaboration du Pacte aura, de nouveau, à statuer sur le principe de la révision des traités, elle décidera de reléguer le texte qui en stipulera dans une autre partie du Pacte, en tout cas suffisamment loin de l'art. 10 pour ne pas en affaiblir la portée.

Dans le projet Hurst-Miller du 1^{er} février, qui servit de base de discussion de la Commission pour l'élaboration du Pacte, la question de la révision des conventions internationales n'était même pas prévue. Seul subsistait l'art. 7, relatif à la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique. Il est ainsi conçu :

« Les H. P. C. s'engagent à respecter et préserver contre l'agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Etats adhérents à la Société » ¹.

C'est pourtant, de nouveau, à cette idée de garantie d'indépendance politique et d'intégrité territoriale que viendra se greffer le problème de la révision des traités. La proposition en fut faite par les délégués britanniques à la Commission Crillon. Elle se présenta sous la forme d'un amendement à l'art. 7 du projet en discussion. En effet, lors de la seconde séance de la Commission, tenue le 4 février 1919, le délégué britannique, lord Rober Cecil, proposa, entre autres amendements, un amendement relatif à l'art.

1. « The High Contracting Parties undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all States members of the League ».

7. Le texte de cet amendement est formulé en français et en anglais :

« Omettez les mots « et de protéger contre l'agression extérieure », et ajoutez à la fin les mots suivants : « ré-serve faite à l'Assemblée des délégués du devoir de veiller à la revision périodique de traités tombés en désuétude et de relations internationales dont le maintien pourrait menacer la paix du monde ¹. »

A la quatrième séance, tenue le 6 février 1919, la Commission décida d'ajourner l'examen de la deuxième partie de l'amendement du délégué britannique, c'est-à-dire de l'alinéa qui visait la révision périodique des engagements internationaux. Le lendemain, lors de la cinquième séance, il fut convenu que cette question sera traitée comme faisant partie d'un article spécial du futur Pacte de la S. D. N. C'est donc seulement à la huitième séance de la Commission Crillon, tenue le 11 février, que l'amendement fut discuté.

C'est le président Wilson qui ouvrit la discussion sur cet amendement de la délégation britannique qui deviendra l'art. 19.

« L'Assemblée des délégués aura le devoir de veiller à la révision périodique des traités tombés en désuétude et des relations internationales, dont le maintien pourrait menacer la paix mondiale ². »

Lord Robert Cecil expliqua le but de cet article. Puis une discussion s'en suivit au sein de la Commission. Pour avoir une idée des remarques auxquelles donna lieu cet amendement, nous ne saurions mieux faire, faute d'autres documents, que de citer les propres paroles d'un témoin oculaire, M. D. H. Miller, le jurisconsulte de la délégation

1. « Strike out the words : « and preserve as against external aggression », and insert at the end following words : « subject however, to provision being made by the body of delegates for the periodic revision of treaties which have become obsolete and of International conditions, the continuance of which may endanger the Peace of the world ».

2. « The body of delegates shall make provision for the periodic revision of treaties which have become obsolete and of International conditions, the continuance of which may endanger the peace of the world ».

américaine. Voici ce qu'il écrit dans son ouvrage, *The Drafting of Covenant*¹ :

« M. Kramar (République tchécoslovaque) fait observer que si l'Assemblée des délégués devient juge de tous les traités, elle aura des attributions analogues à celles d'un Parlement international.

« Lord Robert Cecil estime que cette Assemblée ne pouvant pas agir sans l'unanimité, le texte ne présente aucun inconvénient.

« M. L. Bourgeois ne voit qu'un moyen pratique de réaliser l'idée : l'Assemblée des délégués est chargée de publier périodiquement les traités ; elle crée ainsi le *corpus Juris* de la vie internationale. Si elle aperçoit des objections, elle peut demander des explications au gouvernement avant d'insérer le traité dans le recueil. Cette façon de procéder sauvegarderait l'indépendance des Etats.

« M. Batalha Reis (Portugal) demande si le Comité exécutif a le droit de refuser l'enregistrement d'un traité.

« Le président propose le texte suivant :

« L'Assemblée générale des délégués aura le droit de *recommander* la revision de temps en temps, par les Etats membres de la Société, des traités dont l'application serait devenue impossible, et des conditions internationales dont la continuation pourrait offrir un danger pour la paix du monde². »

« Ce texte est adopté. »

L'actuel article 19 est l'œuvre presque exclusive des délégués britanniques et américains. Nous avons vu comment Wilson, pour tenir compte des observations britanniques, avait renoncé à sa proposition originale (art. 3 de son projet du 10 janvier 1919), qui autorisait la Société à reviser les clauses territoriales incompatibles avec certains grands principes, non encore reconnus par le Droit international. L'amendement britannique à l'article 7 du projet Hurst-

1. II, p. 457.

2. « It shall be the right of the Body of Delegates from time to time to advise the reconsideration by the States, members of the League, of treaties which have become inapplicable, and of international conditions, the continuance of which may endanger the peace of the world ».

Miller reconnaît à l'Assemblée des délégués le devoir de veiller à la revision périodique des traités. Mais, lors de la séance du 11 février, c'est la proposition de Wilson — qui reconnaît à l'Assemblée générale des délégués seulement le droit de *recommander* aux Etats de reviser leurs traités inapplicables, et non pas le droit de faire cette revision elle-même — qui est adoptée. Que s'était-il donc passé pour que la délégation américaine renonçât non seulement aux principes qui devaient guider l'Assemblée des délégués dans son droit de revision, mais encore à ce droit de revision lui-même ?

C'est M. D. H. Miller qui nous fournira, une fois de plus, les renseignements les plus intéressants. Il constate que l'actuel article 19 provient de l'actuel article 10. La suggestion est venue de lord Robert Cecil de remplacer l'idée de revision des clauses territoriales (qui se trouvaient primitivement émise dans les projets américains et britanniques), par l'idée de la revision des traités surannés. M. Miller ajoute qu'il avait répondu à lord R. Cecil qu'une telle suggestion lui paraissait acceptable. « Mais, opine-t-il, si le principe était acceptable, le texte proposé par les britanniques n'était pas satisfaisant » ¹. Et, en effet, dès le 5 février — c'est-à-dire au lendemain même du jour où la délégation britannique avait proposé ses amendements au projet Hurst-Miller, qui servait de base de discussion à la Commission Crillon — M. Miller avait attiré l'attention du colonel House sur l'importance des amendements britanniques. Le colonel House l'avait engagé à lui présenter un mémoire sur cette question ². C'est ce qu'il a fait. Il écrit dans ce mémoire que, d'après lui, l'amendement relatif à la revision des traités est, en même temps que très vague, très dangereux. L'Assemblée des délégués ne peut pas posséder la faculté de reviser des traités. Seuls, les Etats peuvent reviser leurs conventions. Si, de plus, la stipulation préconisée par lord R. Cecil était efficace en tout, elle limiterait l'obligation d'un Etat même pour le respect de l'intégrité

1. *Op. cit.*, I, p. 202.

2. Cf. D. H. Miller, *My Diary...*, I, p. 110.

et de l'indépendance d'un autre Etat ¹. L'Assemblée des délégués ne peut faire que des recommandations. Aussi, proposa-t-il, dans son mémoire remis au colonel House le 9 février, que l'article soit conçu en ces termes :

« L'Assemblée des délégués pourra faire des recommandations touchant la révision périodique des traités qui sont devenus surannés et des conditions internationales dont la continuation pourrait offrir un danger pour la paix du monde ². »

La question qu'il fallait résoudre était donc de savoir si l'Assemblée aura un pouvoir plus grand que celui de recommandation. M. Miller était d'avis qu'elle ne devait pas avoir le droit de révision. Il partageait, à ce sujet, l'opinion du délégué tchécoslovaque, M. Kramar, exprimée à la séance du 11 février. M. Miller note que, pendant cette même séance, il aurait communiqué par écrit au président Wilson qu'il serait très mauvais si la Commission reconnaissait à l'Assemblée un droit plus grand que celui de la recommandation ; en d'autres termes, cette clause serait inconstitutionnelle. Quant à la remarque de lord R. Cecil, — qui estimait que l'Assemblée ne pouvait agir sans l'unanimité, — elle ne répond pas au droit constitutionnel, car les lois constitutionnelles de beaucoup d'Etats exigent l'assentiment du pouvoir législatif pour la revision des traités ³.

Le texte suggéré par M. Miller dans son mémoire au colonel House est identique, dans son esprit sinon dans ses termes, au texte adopté par la Commission Crillon le 11 février 1919 sur la proposition du président Wilson.

Le jeudi 13 février 1919, lors de sa dixième et dernière séance, la Commission Crillon examina de nouveau l'ensemble de son projet. Elle avait constitué le 9 février un comité de rédaction formé de MM. Bourgeois, Larnaude, Venizelos, Hymans et lord Robert Cecil. Le texte adopté le 11 février comme article 23 devint, dans le projet de ce

1. *Op. cit.*, V, p. 95.

2. « The body of Delegates shall make recommendations as to the periodic revision of treaties which have become obsolete and of international conditions, the continuance of which may endanger the Peace of the World ».

3. *The Drafting of the Covenant*, I, p. 202.

comité de rédaction, l'article 25 et subit une légère modification dans sa rédaction :

« L'Assemblée des délégués aura le droit, de temps à autre, d'*inviter* les Etats membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables à des conditions internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. »

La Commission Crillon l'accepta dans cette rédaction ; seulement il deviendra l'article 24 dans le projet définitif qu'elle allait présenter le lendemain à la Conférence de la Paix.

En effet, à la troisième séance plénière de la Conférence des Préliminaires de la Paix, tenue le 14 février 1919, Wilson présenta, au nom de la Commission dont il était le président, le projet du Pacte adopté la veille. Puis il exposa l'esprit général du Pacte. Lord R. Cecil parla des principes fondamentaux qui avaient inspiré ce document. M. Orlando souligna que les solutions adoptées par la Commission sont d'autant plus heureuses qu'elles sont le résultat d'un laborieux compromis. « Notre tâche était, dit-il, d'une difficulté incomparable. Nous procédions de deux principes absolus dont la conciliation pouvait paraître, *a priori*, dialectiquement impossible : d'un côté, la souveraineté des Etats, superlatif qui ne supporte ni comparaison, ni relation, et, de l'autre, la nécessité d'une limite supérieure imposée à la conduite des Etats afin que la sphère de leurs droits pût s'harmoniser avec celle des droits de tous les autres, afin que leur liberté ne pût pas comprendre la liberté de faire le mal. Nous avons pu réaliser la conciliation de ces deux principes sur la base de la « self-contraint », d'une coercition spontanée de sorte que les Etats seront amenés dans l'avenir, sous le contrôle de l'opinion publique du monde entier, à reconnaître volontairement la limite qui leur est imposée par égard à la paix universelle »¹. Après le délégué italien, d'autres orateurs vinrent exprimer leur foi en l'avenir de la nouvelle institution, dont les bases venaient d'être jetées.

1. Mrs C. A. Kluyver, *Documents on the League of Nations*, Leiden, 1920, p. 19

La Conférence adopta le projet de la Commission. Le même soir, le président Wilson s'embarquait, à Brest, pour les Etats-Unis où sa présence devenait indispensable.

Le projet de Pacte du 14 février a été rendu public en vue de provoquer la discussion de ses termes. Cette publication a donné lieu à un certain nombre d'observations utiles. Diverses suggestions ont été faites, d'autre part, par les représentants des treize Etats neutres. Notons, cependant, tout de suite, que l'actuel article 19 est un de ceux qui ont été le moins critiqué. Aucune suggestion sérieuse n'a été faite à son sujet et s'il a subi, dans les travaux ultérieurs de la Commission, des retouches dans sa forme, le fond est resté le même depuis le 11 février, jour où la Commission Crillon adopta la proposition de Wilson.

Ce n'est qu'au retour du président Wilson d'Amérique que la Commission se réunit de nouveau pour examiner les suggestions et les critiques faites au projet de Pacte, de même que les amendements que le président Wilson voulait insérer dans le Pacte pour satisfaire, dans une certaine mesure, l'opposition qui, aux Etats-Unis, s'était formée contre sa politique et, par là même, contre le Pacte lui-même, tel que l'avait conçu la Commission Crillon.

La première séance que tint la Commission, après le retour du président Wilson, fut celle du 18 mars 1919. Il y eut une tentative du délégué britannique, lord Robert Cecil, de lier, de nouveau, l'article 10 à l'article 19. La discussion fut brève d'ailleurs. Lord R. Cecil lit le point de vue canadien sur l'article 10 ; or, le Canada n'était pas favorable à cet article, parce qu'il craignait qu'il ne l'entraînât dans une guerre européenne. Le délégué britannique proposa à ce qu'un amendement fût inséré dans l'article 10 ; après le mot « s'engagent » (en anglais « undertake ») de cet article, il faut insérer les mots « étant soumises aux stipulations de l'article 24 » (en anglais « subject to the provisions of article 24 »), qui prévoit la revision des traités devenus inapplicables¹. Lord R. Cecil ajouta que,

1. Si cet amendement britannique avait été accepté, l'art. 10 aurait été conçu en ces termes : « Les H. P. C. s'engagent, étant soumises aux stipulations de l'art. 24, à respecter et préserver contre l'agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Etats adhérents à la Société ».

d'après lui, l'amendement proposé ne soulevait pas un différend, relativement au but poursuivi. Le président Wilson répondit que c'était le seul article sur lequel les Français comptaient réellement et qu'il ne voyait pas comment on pourrait diminuer sa portée. De telle sorte que l'amendement ne fut pas accepté¹.

Depuis ce moment, il n'est presque plus question de l'actuel article 19.

Dans les suggestions des Etats neutres, la question de la revision des traités n'est pas soulevée. Seulement, au cours de l'examen du projet de Pacte effectué les 22, 24 et 26 mars, l'article 24 deviendra l'article 22, avant de devenir définitivement l'actuel article 19, le 3 avril 1919. Le texte même de cet article subit plusieurs rédactions successives dans le Comité de rédaction du Pacte. Ce Comité termina sa tâche le 5 avril. Aux réunions des 10 et 11 avril, la Commission Crillon adopta définitivement tout le texte du Pacte. C'est ce texte qui fut adopté à l'unanimité, le 28 avril 1919, par la Conférence des Préliminaires de la Paix. C'est enfin ce texte que l'on trouve dans le Pacte de la S. D. N., inséré à la tête du traité de Versailles.

L'article 19, qui a trait à la révision des conventions internationales, est libellé en ces termes : « L'assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde². »

SECTION II. — *Le commentaire juridique de l'article 19*

La règle *Pacta sunt servanda* a toujours été considérée comme devant servir de base aux rapports entre les Etats. Dans le préambule du Pacte de la S. D. N., il est dit expres-

1. D. H. Miller, *op. cit.*, I, pp. 281, 289.

2. « The Assembly may from time to time advise the reconsideration by Members of the League of Treaties which have become inapplicable and the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world ».

sément que, pour développer la coopération et assurer la paix, « il importe... de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ».

De cette règle fondamentale dérive une conséquence inévitable : les traités ne peuvent être révisés que d'un commun accord des parties contractantes. Cette deuxième règle, solennellement reconnue dans le protocole de Londres du 17 janvier 1871, faisait partie du Droit public européen¹. Nous avons exposé, dans la deuxième partie de notre travail, comment la doctrine, et certains gouvernements, avaient préconisé comme moyen de résiliation des traités l'adoption de la clause *rebus sic stantibus*, toutes les fois que le traité deviendrait inapplicable, par suite de changement de circonstances.

Le Pacte de la S. D. N., a maintenu le principe reconnu en 1871 : la révision ou l'abrogation d'un traité, doivent être et demeurent œuvre des parties contractantes elles-mêmes. Tout ce que le Pacte a voulu faire, c'est régulariser, en quelque sorte, le jeu de la clause *rebus sic stantibus*, au moyen de l'intervention collective de la S. D. N. Nous aurons l'occasion de voir comment se présente cette intervention collective et quelle est sa portée. Disons pour le moment que, ni l'Assemblée, ni le Conseil, ni la Cour permanente de justice internationale, ni aucun autre organisme international n'ont le droit de valider un traité valablement conclu, ni de le reviser ou d'en imposer la révision aux parties, même s'il est devenu inapplicable².

Dans notre étude historique de l'actuel article 19, nous

1. Dans le projet italien du Pacte de la S. D. N., ce principe est formellement rappelé. L'art. 7 du préambule de ce projet dit, en effet : « Aucun Etat ne peut se dégager des obligations assumées par un traité international, en dehors du terme ou sans le consentement de toutes les parties contractantes, sauf le recours aux organes compétents pour résoudre les controverses qui pourraient dériver du dissentiment des parties ». Documents of the League of Nations, by C. A. Kluyver.—La convention sur les traités, adoptée le 20 janvier 1928 par la 6^e conférence panaméricaine de La Havane, s'exprime dans son art. 10, en ces termes : « Aucun Etat ne peut s'exempter des obligations du traité ou en modifier les stipulations, sinon moyennant un accord, pacifiquement obtenu, avec les autres parties contractantes ». *Revue de Droit international*, 1928 p. 711.

2. Cf. le Livre rouge chilien, p. 27. Consulter de même ce livre pour la suite de nos développements.

avons vu sous l'empire de quelle crainte et pour obéir à quels principes, la Commission Crillon avait rejeté l'idée de confier à l'Assemblée des délégués la mission de procéder à la révision des clauses territoriales et, partant, de tous les traités en général.

D'après l'article 19, l'Assemblée peut seulement, « de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». L'Assemblée n'est donc pas compétente, *rationæ materiæ*, en ce sens qu'elle n'a pas un pouvoir de juridiction pour reviser elle-même un traité : « Ce ne sont pas les membres de l'Assemblée envisagés isolément qui peuvent demander à l'Assemblée de procéder aux examens que le texte prévoit ; c'est l'Assemblée elle-même, en tant qu'entité distincte, qui doit inviter ses membres à examiner les traités qu'ils ont conclus¹. » Cette idée de l'incompétence de l'Assemblée de procéder, en son nom, à la révision des conventions internationales, est remarquablement mise en lumière par M. Charles Dupuis : « La S. D. N. n'a pas compétence pour réviser les traités, écrit ce jurisconsulte. Elle ne pourrait le faire que si elle constituait ce que l'on a appelé un super-Etat, ayant autorité et juridiction sur les Etats réduits, vis-à-vis d'elle, à une subordination, qui les réduirait à la mis-souveraineté. Les auteurs du Pacte de la S. D. N. se sont toujours défendus d'avoir voulu en faire un super-Etat, dictant des lois aux autres membres. Réviser les traités qui sont la loi volontairement acceptée des particuliers, ne serait autre chose que détruire la loi volontaire des parties contractantes en édictant une loi supérieure par voie d'autorité.

« Ce serait interpréter l'article 19 de manière erronée aussi bien qu'étrange, que l'entendre en ce sens que l'Assemblée puisse réviser aucun traité contre le gré d'une puissance signataire. Ce serait mettre l'article 19 en contradiction avec la pensée des auteurs de la S. D. N., avec le

1. P. Fauchille, *op. cit.*, I, 3^e partie, p. 393.

texte du préambule, avec le principe de la souveraineté des Etats et les prescriptions du Droit international « reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements ».

« L'article 19 peut et doit être interprété de manière à éviter une telle contradiction. Il suffit, pour exclure cette contradiction, de l'interpréter à la lettre, selon le sens naturel de ses termes. Il est aisé de constater que la lettre, loin d'être contraire à l'esprit, le traduit et l'exprime exactement ¹. »

Avant le Pacte, lorsqu'un contractant voulait obtenir la révision ou l'abrogation d'une convention, il s'adressait à son cocontractant : ce dernier acceptait ou refusait. Aucun organisme international organisé, ayant la faculté de proposer aux parties la revision, n'existait. Tout se passait alors *inter partes*. Il est vrai que, même actuellement, un des signataires peut s'adresser aux autres parties pour solliciter leur consentement à une révision d'un traité devenu inapplicable. Seulement, en cas de refus, il peut s'adresser aussi à l'Assemblée pour qu'elle invite les autres signataires du traité à procéder à une revision. La procédure ne se passe donc plus désormais *inter partes* seulement. L'invitation de l'Assemblée peut être provoquée par un des Etats parties au traité, ou par un autre membre de la Société. Il faut reconnaître, d'ailleurs, que si, avec le Pacte, l'invitation pour le nouvel examen des traités et des situations internationales émane de l'Assemblée de la S. D. N., c'est parce que les traités, qui sont sensés assurer la paix et la collaboration entre les Etats, intéressent, au premier chef, la Société tout entière. C'est dans cette invitation collective que réside l'intervention de la S. D. N. et que gît l'innovation la plus importante du Pacte touchant la question de la révision des conventions internationales.

Mais un fait reste certain : c'est l'impossibilité pour l'Assemblée de procéder par elle-même à une révision. Cette impossibilité est absolue. Elle reste telle, même au cas où les parties litigantes seraient d'accord pour soumettre leur

1. Consultation pour le gouvernement chilien, Livre rouge chilien, p. 78.

différent à l'Assemblée et lui demander d'agir ou même de se charger à leur place de la révision.

De toute façon, l'intervention de l'Assemblée est une simple invitation. C'est une recommandation qu'elle fait à ses membres de procéder, à l'amiable, à l'examen du traité qui les unit et qui porte un grave tort à eux-mêmes ou, ce qui est plus important encore, à la paix du monde. C'est un appel aux Etats membres d'engager des négociations diplomatiques pour modifier de bon gré ce qui pourrait devenir fatal pour eux-mêmes et pour les relations internationales.

Mais l'Assemblée ne peut dans son invitation proposer une solution quelconque, ou indiquer la façon dont on pourrait modifier le traité ou la situation internationale en question.

L'Assemblée peut inviter les Etats à ouvrir des négociations par l'intermédiaire des médiateurs ou à accepter les bons offices ou la médiation des Etats tiers, membres de la Société ; elle peut même engager ces Etats tiers à offrir leur médiation. Mais de même qu'elle ne peut accepter d'agir, à la demande des parties litigantes, en médiatrice, elle ne peut, de même, offrir sa propre médiation. Cette impossibilité fait, en somme, que l'invitation de l'Assemblée, malgré sa grande autorité morale, n'a aucune autorité juridique. M. A. Rolin pense que c'est dans ce manque d'une autorité juridique de l'Assemblée, dans la question de la révision des traités, qu'il faut chercher la raison de l'opposition qui se manifeste aux Etats-Unis contre le texte de l'article 10¹.

L'invitation peut donc être adressée à tous les membres de la Société, s'il s'agit d'un traité général, soit parce qu'ils sont tous intéressés, directement ou indirectement, à l'examen d'un traité inapplicable ou au maintien d'une situation internationale qui peut mettre en péril la paix du monde, soit parce qu'ils peuvent tous, à des degrés différents il est vrai, offrir leurs bons offices ou leur médiation. Il n'en reste pas moins vrai que cette invitation sera faite surtout aux membres de la Société parties au traité estimé inapplicable. La formule est, toutefois, assez souple et permet à l'Assemblée de saisir tels membres qu'elle juge utile.

1. *Op. cit.*, p. 458.

L'Assemblée peut faire cette invitation « de temps à autre ». C'est une simple faculté, dont l'Assemblée ne pourra user qu'exceptionnellement, lorsqu'elle jugera que la paix internationale ou l'intérêt des parties contractantes l'exigeront. « Cela se comprend : autrement, toute stabilité disparaîtrait des relations internationales et le respect des traités deviendrait illusoire, ce qui est contraire aux principes les plus élémentaires du Droit des gens et à l'esprit du Pacte, ainsi qu'il ressort du préambule ¹. » L'Assemblée doit éviter de créer une sorte d'anarchie dans les relations internationales en faisant des invitations trop fréquentes ou déplacées. C'est en cette matière surtout qu'elle aura à faire preuve d'une très grande sagesse politique. « Gardienne de la paix du monde, qu'un désaccord sur l'exécution de ce traité pourrait troubler, il lui appartient (à l'Assemblée) sans doute de faire appel directement au bon vouloir des gouvernements intéressés sans attendre que l'un d'eux la saisisse de ses griefs plus ou moins fondés ; mais, d'autre part, ayant pour fonction essentielle de veiller à l'observation scrupuleuse des traités internationaux, et étant seule juge de ce que cette fonction exige d'elle, elle n'est nullement tenue de déférer sur ce point à la requête qui lui serait adressée par l'un des contractants, mécontent du traité signé ². »

L'invitation de l'Assemblée n'est possible et ne peut produire l'effet désiré que si deux conditions sont remplies : elle doit être votée à l'unanimité ; elle doit être la conséquence de l'inapplicabilité d'un traité ou de la mise en péril de la paix du monde. Nous étudierons la question de l'unanimité à propos de la procédure exigée pour la mise en application de l'article 19. Examinons, pour le moment, la portée de la deuxième condition.

L'article 19 envisage manifestement deux cas tout à fait différents où l'intervention de l'Assemblée peut se produire : 1° le nouvel examen des traités devenus inapplica-

1. P. Fauchille, Consultation pour le gouvernement chilien, Livre rouge chilien, p. 89.

2. A. Weiss, Consultation pour le gouvernement chilien, Livre rouge chilien, p. 113.

bles, et 2° l'examen des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

1° Que faut-il entendre exactement par « nouvel examen des traités devenus inapplicables » ?

Il faut signaler, tout d'abord, que l'article ne vise pas les traités déjà exécutés, mais seulement ceux qui sont en voie d'exécution.

Il ne faut pas, non plus, confondre les traités inapplicables, dont il est question dans l'article 19, avec les traités incompatibles ; ces derniers étant contraires à l'esprit du Pacte de la S. D. N. sont abrogés, d'après l'article 20 du Pacte, du consentement même des membres de la S. D. N. qui s'engagent, en outre, à ne point en conclure, dans l'avenir, de pareils. Si un traité est d'une exécution onéreuse ou difficile, la partie qui en éprouve un préjudice ne peut pas se soustraire à son exécution ni demander à l'Assemblée d'inviter les autres contractants à procéder à une revision. Suivant une remarque judicieuse d'un jurisconsulte, « l'Assemblée pourra, de temps à autre, conseiller un nouvel examen de certains traités *non pas* parce qu'ils sont durs, ni parce qu'ils auront été imposés par contrainte, ni parce qu'ils n'auront pas été complètement exécutés, *mais* parce qu'ils sont devenus inapplicables » ¹.

Enfin, il est impossible d'admettre que l'Assemblée puisse inviter les membres de la Société à procéder à la revision d'un traité sous prétexte que ce dernier a été imposé par la force. La doctrine et la jurisprudence sont depuis longtemps unanimes à reconnaître que la violence qui intervient dans ces traités n'est pas du tout une cause de nullité. Le Pacte de la S. D. N. a lui-même condamné implicitement, dans son préambule, la doctrine de la nullité des traités imposés par la force. Le Pacte est incorporé à des traités de paix imposés par la force. « Ses auteurs voyaient dans la S. D. N. une organisation de force en même temps que de Droit, et, jugeant justes les dispositions inscrites dans les traités qu'ils dictaient, ils jugeaient légitime d'as-

1. Finlay, Consultation pour le gouvernement chilien, Livre rouge chilien p. 102.

surer le respect de la paix qu'ils fondaient, sur la prépondérance de force de la Société chargée d'y veiller¹. »

Une mention spéciale doit être faite pour les traités de paix. La première partie de l'article 19 ne leur est applicable que très exceptionnellement. Les stipulations des traités de paix, qui peuvent devenir inexécutables ou inapplicables sont d'ordre économique et financier. L'histoire récente nous a enseigné que lorsque la capacité d'un pays vaincu a été surestimée, aux points de vue financier et économique, la revision est intervenue. Il en est autrement des clauses territoriales. L'article 19 ne vise pas les traités déjà exécutés, mais seulement ceux qui sont en voie d'exécution. Or, d'après la nature des traités de paix, les clauses qui opèrent une cession de droits ou de territoire sont exécutées immédiatement et elles créent un ordre de choses irrévocable et permanent. Dès le principe, ces clauses ont un caractère définitif. « On ne pourrait pas citer un seul exemple de traité de paix qui ait été inapplicable. Même les plus complexes, depuis 1815 à 1919, ont été exécutés dans leurs dispositions primordiales². » Aussi, devient-il impossible de demander la revision des clauses territoriales pour cause de leur inapplicabilité, du moment qu'elles ont déjà été exécutées, c'est-à-dire appliquées intégralement. C'est une règle générale. « Cette cession est une opération irrévocable dont les parties ont dû peser à l'avance les conséquences possibles et sur laquelle elles ne peuvent plus revenir, quelles que soient les modifications survenues plus tard dans leur situation³. »

Déjà, dans notre examen de la clause *rebus sic stantibus*, nous avons admis que cette clause ne pouvait jouer lorsqu'il s'agissait de demander la revision des clauses relatives à la cession de droits et de territoire⁴. Il ressort donc de la nature des traités de paix, comme de la portée juridique de la clause *rebus sic stantibus*, que les traités relatifs à la cession de droits ou de territoire ne peuvent être examinés de nouveau pour leur inapplicabilité.

1. Ch. Dupuis, *Les relations internationales*, p. 348.

2. Livre rouge chilien, p. 34.

3. F. Despagne, *Cours de Droit international public*, p. 709.

4. V. *supra*, p. 185.

Signalons, encore, une stipulation du Pacte, sur laquelle un Etat peut se baser pour demander à l'Assemblée de reconnaître son incompetence en matière de clauses territoriales. L'article 15, paragraphe 8, est conçu en ces termes : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. » Or, d'après l'article 15, paragraphe 10 : « Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12, relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil, s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. » Si un Etat prétend qu'une question, relative à son intégrité territoriale, est de sa compétence exclusive, l'Assemblée constatera, dans un rapport, cette conséquence du Pacte ; elle ne pourra recommander aucune solution, quelque injustes que paraissent à ses yeux les prescriptions territoriales.

Il est, cependant, un cas dans lequel la revision des clauses territoriales pourrait être admise. Certaines cessions de territoires, certaines délimitations de frontières n'ont été, en effet, reconnues à un Etat qu'à la condition qu'il acceptât d'être grevé d'une servitude internationale, ou de respecter certaines obligations provenant de principes nouvellement adoptés en Droit international. L'Etat a donc obtenu la reconnaissance de ses droits territoriaux moyennant l'acceptation de certaines obligations. Si, à un moment donné, l'Assemblée venait à admettre que ces obligations sont devenues inapplicables, et que leur inapplicabilité peut mettre en péril la paix du monde, elle pourrait inviter les Etats membres intéressés à procéder à un nouvel examen des clauses territoriales. Mais là encore il s'agira de traités inapplicables, et non de traités simplement inappliqués par la mauvaise volonté d'un Etat. Seule donc l'impossibilité de respecter des obligations internationales peut autoriser la revision des clauses territoriales. Nous aurons à revenir sur ce sujet dans la cinquième section de ce chapitre.

En quoi consiste, au juste, un traité inapplicable ? Le

grand jurisconsulte français P. Fauchille en a donné une définition très précise et qui est souvent citée, sinon dans sa lettre, du moins dans sa ligne générale : « Un traité doit être considéré comme inapplicable lorsqu'il est devenu *inexécutable par suite d'un fait indépendant de la volonté des parties* ¹.

« Une simple difficulté d'exécution ne saurait suffire à le faire déclarer inexécutable ; il faut une impossibilité d'exécution, et une impossibilité qui ne soit point l'œuvre des contractants, car ceux-ci ne doivent pas pouvoir indirectement et d'une manière détournée se soustraire aux obligations souscrites dans le traité. On doit, d'autre part, se garder d'assimiler à un traité inapplicable un traité que les parties n'ont pas exécuté ; celui-ci est un traité *inappliqué* et non pas un traité *inapplicable*. On comprend qu'on puisse demander la revision d'un traité inapplicable ; on ne conçoit pas, au contraire, qu'il y ait lieu de reviser un traité inappliqué. L'exécution des traités doit avoir lieu, en effet, entièrement et de bonne foi ; il ne faut pas que les parties puissent avoir un moyen d'échapper à certaines clauses qu'elles ont consenties, mais qu'elles jugent dorénavant trop lourdes ou trop désavantageuses. Un traité inappliqué ne saurait être l'objet d'une revision que s'il est *inappliqué parce qu'inapplicable* ².

De ce qui précède, et en nous rappelant ce que nous avons déjà écrit dans les deux premières parties de notre travail, nous pouvons dire que le signataire d'un traité peut justifier sa demande « en invitation » dans les cas suivants : a) lorsqu'une impossibilité physique ou une impossibilité juridique ont rendu ce traité inapplicable ³, et b) en cas de l'application de la clause *rebus sic stantibus* ⁴.

1. « L'art. du Pacte de la S. D. N. doit être entendu en ce sens qu'un nouvel examen des traités devenue inapplicables est autorisé seulement dans le cas où l'inapplicabilité prévue ne résulte pas des agissements de l'Etat demandeur ou de ses alliés. » Auguste Gauvain, *Revue des Balkans*, juillet 1928, p. 330.

2. *Op. cit.*, p. 90.

3. *V. infra*, p. 37.

4. Rappelons certains articles de la Convention sur les traités adoptée le 20 janvier 1928 par la 6^e Conférence panaméricaine de La Havane.

« Art. 14. — Les traités cessent d'être en vigueur :

a) Si l'obligation stipulée est remplie ;

Nous ne saurions insister de nouveau sur cette clause et sur les nombreux problèmes qu'elle a soulevés. Sous-entendue d'après la majorité de la doctrine, dans toutes les conventions internationales, elle donne un véritable droit, à condition toutefois que sa survenance apporte un dommage réel ou qu'elle crée des circonstances telles que si elles avaient existé lors de la conclusion du traité, ce dernier n'aurait pas été ratifié. Si, cependant, cette clause donne un véritable droit, la question est très discutée de savoir si elle doit opérer *ipso jure* ou non. Pendant que certains publicistes admettaient, surtout avant la guerre, la possibilité d'une dénonciation unilatérale, en vertu de cette clause, d'autres, pour rester d'accord avec l'esprit de la Déclaration de Londres du 17 janvier 1871, réclamaient un nouvel arrangement des parties contractantes ; d'autres, enfin, ne reculaient pas devant la dénonciation unilatérale

- b) Si le délai pour lequel il a été conclu est écoulé ;
- c) Si la condition résolutoire est remplie ;
- d) Par suite d'un accord entre les parties ;
- e) Par suite de la renonciation de celle des parties à l'avantage exclusif de laquelle le traité a été conclu ; —
- f) Par suite d'une dénonciation, totale ou partielle s'il y a lieu ;
- g) Quand ils deviennent inexécutables.

« Art. 15.— Un traité permanent et d'application non continue pourra également être déclaré caduc quand les causes qui lui ont donné naissance ont disparu et qu'on peut logiquement estimer qu'elles ne se reproduiront pas dans l'avenir.

« La partie contractante qui invoque cette raison de caducité, si elle n'obtient pas l'assentiment de l'autre — ou des autres parties — pourra recourir à l'arbitrage ; faute d'une sentence arbitrale favorable, ou avant que cette sentence ne soit prononcée, les obligations contractées restent en vigueur. »

La Délégation de Bolivie a émis des réserves. Selon elle, l'inexécutabilité à laquelle se réfère l'alinéa g) de l'art. 14 se produit, entre autres, dans les cas suivants :

« 1° Quand les faits et les circonstances qui ont donné lieu au traité ou qui lui ont servi de base se sont fondamentalement modifiées ;

« 2° Quand l'exécution du traité s'avère contraire à la nature des choses ;

« 3° Quand cette exécution est reconnue incompatible avec l'existence d'un Etat, avec son indépendance et sa dignité ;

« 4° Quand elle se révèle ruineuse pour la richesse ou le commerce de cet Etat.

La réserve de la Bolivie sur l'art. 15 se rapporte au point suivant : sont susceptibles de caducité, selon l'opinion de la délégation bolivienne, non seulement les traités d'application discontinue, comme l'établit ledit article, mais tous genres de traité, quels que soient leurs caractères ou leurs dénominations, y compris les traités dits définitifs, lesquels, comme toute convention humaine, sont susceptibles d'erreurs, étant donné qu'il n'existe rien d'immuable et d'éternel. » *Revue de D. I.*, 1928, pp. 711-712.

elle-même, au cas où une partie contractante refuserait de tenir compte du droit qu'accorde à la partie demanderesse la clause *rebus sic stantibus*, pour régler la question à l'amiable. L'inexistence d'une société internationale organisée et l'absence d'une juridiction internationale, susceptibles, l'une ou l'autre, de connaître la nature du différend soulevé par la clause *rebus sic stantibus*, n'avaient pas facilité la tâche de la doctrine et avaient rendu, pour beaucoup, plus difficile l'application de la clause dans les cas particuliers qui se présentaient.

Les mêmes problèmes se posent à propos de l'article 19, dans ce que ce dernier a de commun avec la clause *rebus sic stantibus*.

Le jurisconsulte allemand, M. Karl Strupp, enseigne que l'article 19, tel qu'il est formulé, est une condamnation de la fameuse clause *rebus sic stantibus*. D'après lui, « la S. D. N. ne peut résilier des liens juridiques internationaux, elle ne peut « qu'inviter » ses membres à les amender au moyen d'une entente préalable entre les parties intéressées »¹.

Nous ne saurions partager cette opinion. Autre chose est de reconnaître ou de rejeter un principe, autre chose est de reconnaître ce même principe et de prévoir une procédure qui mettra dans la pratique son application.

Nous avons déjà discuté l'opinion de M. Otétéléchano, qui avait cru voir dans la Déclaration de Londres de 1871 et dans l'attitude du gouvernement russe à cette occasion, un rejet, par les puissances, de la clause *rebus sic stantibus*²; et nous avons conclu que, d'après nous, les puissances se sont moins prononcées pour le respect absolu de la règle *Pacta sunt servanda* et le rejet du principe contenu en la clause *rebus sic stantibus*, qu'elles n'ont attaqué la procédure suivie par la Russie pour se débarrasser d'une obligation gênante.

Il en est de même de l'article 19. Loin d'avoir condamné la clause *rebus sic stantibus*, il l'a, au contraire, reconnue.

1. *Eléments du Droit international...*, p. 308; v. aussi F. J. Urruttia, *La codification du Droit international en Amérique*, pp. 199-200.

2. V. *supra*, pp. 104 et s.

Seulement, comme il avait fallu atténuer les dangers de la clause et la rendre plus compatible avec le Droit international moderne qui, ne l'oublions pas, repose toujours, en fait, sur la fausse idée de la souveraineté des Etats, le Pacte a organisé une procédure qui, sans être complète, c'est-à-dire sans prévoir toutes les phases que devrait passer un Etat pour obtenir la satisfaction du droit que lui reconnaît la clause *rebus sic stantibus*, permet quand même à cet Etat d'obtenir, au moins, la reconnaissance formelle du droit que lui accorde la clause, grâce à l'invitation faite par l'Assemblée. Or, aucune institution internationale ne pouvait, avant la mise en vigueur du Pacte, constater cette existence du droit, pour un Etat, d'obtenir la revision d'une convention en vertu de notre clause.

Nous sommes d'avis que le Pacte, loin de condamner la clause *rebus sic stantibus*, l'a, au contraire, implicitement reconnue. Nous en avons comme preuve l'esprit général de l'article 19 : cet article est très large. Il comprend non seulement l'examen des traités devenus inapplicables (et une des causes de cette inapplicabilité provient justement de notre clause), mais encore l'examen des situations internationales dont le maintien peut mettre en péril la paix du monde.

Il ne faut pas oublier, non plus, que le Pacte de la S. D. N. fait partie intégrante des traités de paix de 1919. Or, l'article 435 du traité de Versailles reconnaît que tous les accords internationaux relatifs à la zone neutralisée de la Savoie « ne correspondent plus aux circonstances actuelles. En conséquence, les H. P. C. prennent acte de l'accord intervenu entre le gouvernement français et le gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone, qui sont et demeurent abrogées ». Le même article ajoute que les stipulations relatives aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex « ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays ». Il en est de même de l'article 31 du traité de Versailles, par lequel l'Allemagne reconnaît

que les traités du 19 avril 1839, qui avaient institué, pour la Belgique, le régime de la neutralité perpétuelle, « ne correspondent plus aux circonstances actuelles ». L'Allemagne s'engageait, en outre, à reconnaître et à observer le nouveau statut de la Belgique qui pourra intervenir entre les autres signataires des traités de 1839. Les puissances qui ont élaboré le Pacte sont les mêmes que celles qui ont imposé les traités de paix de 1919. Il nous est difficile d'imaginer que les puissances aient pu reconnaître les cas d'application d'un principe sans, en même temps, reconnaître le principe lui-même. Le président de la Conférence de la Paix a écrit lui-même que le Pacte donnait la possibilité aux vaincus de reviser les clauses inapplicables. Il serait paradoxal de refuser aux ennemis de la veille de demander la révision d'une stipulation, en se prévalant d'un principe dont on s'est prévalu contre eux pour obtenir ou imposer d'autres révisions.

Une commission de juristes, constituée par l'Assemblée de la S. D. N., lors de sa seconde session, en 1921, a déclaré, dans un rapport que l'Assemblée a fait sien, que les traités deviennent inapplicables « lorsque l'état de choses existant au moment de leur conclusion a subi, par la suite, soit matériellement, soit moralement, des transformations si radicales qu'il est hors du domaine des possibilités raisonnables de les appliquer » ¹.

La majorité de la doctrine voit, dans l'article 19, la consécration de la clause *rebus sic stantibus*. Si le Pacte n'a pas amoindri la déclaration de Londres de 1871, il a, écrit P. Fauchille, « voulu régulariser le jeu de la clause *rebus sic stantibus* » ². Le jurisconsulte F. Larnaudc, un des deux délégués français à la Commission Crillon, est encore plus catégorique. « En ce qui touche la première partie de l'article 19, écrit-il, le Pacte ne fait qu'imposer aux Etats, membres de la Société, ce qui, auparavant, pouvait procéder de l'initiative de chacun d'eux. C'est la situation connue dans le Droit international sous le nom de clause *rebus sic stan-*

1. Actes de la deuxième assemblée de la S. D. N. Séances plénières, p. 466.

2. *Traité de Droit international public*, I, 3^e partie, p. 393.

*tibus*¹. » Le problème du changement de circonstances a donc été au moins reconnu, s'il n'est pas encore résolu².

Nous avons vu, dans nos développements antérieurs, que l'extinction d'un traité, par le jeu de cette clause, ne doit pas se ramener à un cas de *mutuus dissensus*. Et nous avons relaté l'opinion autorisée du jurisconsulte italien M. Dionisio Auzilotti, pour qui « la partie qui invoque la clause *rebus sic stantibus* ne fait pas une proposition, mais fait valoir un droit, et les autres parties reconnaissent ou contestent l'existence des conditions dans lesquelles ce droit peut être exercé ; le dissentiment, s'il existe, porte sur l'existence du droit, c'est-à-dire sur l'interprétation du traité³ ». Ce jurisconsulte en tirait une conséquence pratique très importante. « Si le traité contient la clause compromissoire ou si les parties se sont d'une manière quelconque obligées à soumettre soit à un arbitrage, soit à la Cour permanente de justice internationale les différends ayant pour objet l'interprétation de ce traité (tel est, purement et simplement, le cas des Etats qui ont accepté la clause facultative sur la juridiction obligatoire conformément à l'article 36 du statut), le différend relatif à l'invocabilité de la clause *rebus sic stantibus* dans le cas dont il s'agit doit être soumis soit à l'arbitrage, soit à la Cour ». Le Pacte de la S. D. N. confie, dans son article 19, à l'Assemblée de la Société elle-même ce droit d'interprétation. En effet, toutes les fois que cette Assemblée sera saisie d'une demande « en invitation », elle étudiera si un traité est réellement inapplicable et c'est seulement alors qu'elle se refusera à faire l'invitation ou y acquiescera. Le Pacte a reconnu implicitement la clause *rebus sic stantibus* dans son art. 19 ; puisque c'est l'Assemblée qui a seule le droit d'inviter, c'est donc elle qui décide, en invitant, si notre clause joue.

Il est certain que cette clause porte une grave atteinte au principe de l'inviolabilité des traités. Des abus ont été commis en son nom. C'est donc pour éviter le retour de pareils abus que le Pacte a chargé la S. D. N. de surveiller

1. *Op. cit.*, p. 40.

2. Cf. J. Brierly, *The shortcomings of international law*, p. 16.

3. *Op. cit.*, I, p. 465.

l'application de cette clause : de là vient la formule : « L'Assemblée peut... inviter... » Si l'Assemblée prend son rôle au sérieux, elle décidera « que les changements vitaux dans les circonstances peuvent justifier qu'un Etat se déclare dégagé des obligations résultant d'un traité par ailleurs valable et obligatoire, mais que le simple fait qu'un traité soit devenu simplement désagréable, lourd, ou onéreux, ne justifie pas la tentative d'échapper à ses obligations ¹ ». En même temps que l'Assemblée ne se prononce que pour l'examen des traités inapplicables, elle procède, en invitant les parties à effectuer ce nouvel examen, à une véritable reconnaissance des cas pratiques d'application de la clause *rebus sic stantibus*.

Ce dernier point constitue une sérieuse innovation pour notre clause, qui peut être plus régulièrement appliquée. Lorsque, avant la guerre, un Etat voulait se prévaloir du droit que lui donnait notre clause, il ne pouvait se le voir reconnu que si son cosignataire le voulait bien, ou bien s'il recourait à la force. Aujourd'hui l'Etat peut solliciter de son cocontractant de lui reconnaître ce droit et, en cas de refus, s'adresser à l'Assemblée de la S. D. N. qui, en invitant les contractants à procéder à un nouvel examen de traités devenus inapplicables, reconnaît au demandeur la faculté de faire valoir un droit qui découle de la clause *rebus sic stantibus*.

M. Ch. Dupuis n'a pas complètement tort, lorsqu'il écrit que « la disposition de l'article 19 du Pacte semble beaucoup plus favorable à la thèse du protocole du 17 janvier 1871 qu'à la thèse russe de 1899 ², à la nécessité du mutuel dissentiment qu'à l'application de la clause *rebus sic stantibus* ³ ». La revision des traités reste, dans le Pacte lui-même, l'œuvre des parties contractantes. Cette règle générale est aussi valable pour notre clause. C'est dire que, malgré l'invitation de l'Assemblée — qui en l'occurrence vaut reconnaissance d'un droit —, le principe de notre clause peut ne pas être respecté jusqu'au bout, si un des cosignataires

1. Davis, *op. cit.*, p. 68.

2. V. *supra*, p. 101.

3. *Les relations internationales*, p. 348.

se refuse à procéder à une révision. C'est une lacune évidente : Pour éviter une pareille lacune, il aurait fallu donner à l'Assemblée un droit plus grand que celui d'une simple invitation.

2° Le second cas d'intervention de l'Assemblée concerne l'invitation faite par cette dernière aux membres de la Société de procéder à un nouvel examen « des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ».

Une remarque générale s'impose. Cette seconde clause n'est pas une notion juridique. La rédaction de cette partie de l'article 19 est beaucoup plus vague que celle qui a trait à l'examen des traités devenus inapplicables. Si nous avons pu indiquer, pour celle-ci, au moins deux exemples où l'invitation peut être faite par l'Assemblée, combien, et en nous basant sur quelles données principielles, en pourrions-nous indiquer pour celle-là ?

Une chose est certaine. Dans ce second cas, comme dans le premier, l'Assemblée est libre d'inviter ceux des membres de la Société qu'elle jugera directement ou indirectement intéressés à participer dans l'examen des situations internationales menaçantes pour la paix mondiale. Seules les circonstances seront à même d'en décider.

Les auteurs se sont demandés si cette clause de l'article 19 ne fait pas double emploi avec d'autres articles du Pacte. C'est ainsi que l'alinéa 2 de l'article 3 de ce même Pacte stipule : « L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde. » Le sens de cet alinéa est tellement proche de celui de l'article 19 que la question peut se poser, en effet, de savoir si un des deux textes n'est pas inutile. Nous serions d'avis de chercher la réponse à cette question dans la place occupée par chacun de ces deux articles dans le Pacte. Tandis que l'alinéa 2 de l'article 3 s'occupe des attributions générales du Pacte, l'article 19 spécifie, plus directement, qu'un des devoirs, ou droits, de l'Assemblée, consistera à inviter les membres de la Société à examiner les situations internationales susceptibles de devenir dangereuses pour la paix mondiale.

La Commission Crillon a-t-elle obéi à certains principes ou à certaines réminiscences, lorsqu'elle a introduit, dans l'article 19, cette seconde clause ? Ou bien cette clause est-elle une simple clause de style ? Il serait très difficile de se prononcer.

Parlant de la portée pratique de la clause *rebus sic stantibus*, un auteur remarque « qu'elle est bien loin de couvrir tous les changements de circonstances qui peuvent rendre désirable ou même nécessaire, pour éviter un conflit, la révision et la modification des traités existants ¹ ». Nous avons admis que cette clause a été implicitement reconnue par le Pacte, dans la partie de l'article 19 qui a trait à un nouvel examen des traités devenus inapplicables. Mais nous ne saurions penser que, lors de la rédaction de la seconde partie de l'article 19, les auteurs du Pacte aient eu pour but de suppléer à l'incapacité de la clause *rebus sic stantibus*, à permettre toutes les révisions nécessitées par les changements de circonstances.

Il faut tout aussi bien rejeter l'idée que, en introduisant ce texte, les auteurs de l'article 19, qui sont des Anglo-Saxons, aient voulu revenir en quelque sorte sur la révision des clauses territoriales de l'article 3 du projet Wilson du 10 janvier 1919. Ainsi que nous l'avons remarqué, les clauses territoriales ne sont pas susceptibles de révision. D'après la nature des traités de paix, elles ont un caractère définitif, dès le principe, que la clause *rebus sic stantibus* elle-même n'a pu ébranler. Il en sera ainsi tant que d'autres principes, que ceux de l'accord mutuel ou de la force, ne seront pas admis dans le Droit international, pour obtenir des changements de frontières.

Dans les discussions de la Commission Crillon, au sujet de l'actuel article 19, le mot « situations » est venu remplacer, dans la dernière rédaction de cet article, les mots « relations » ou « conditions ». Il s'agissait, au commencement des travaux de cette Commission, soit des « relations », soit des « conditions » internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. Ce changement

1. D. Anzilotti, *op. cit.*, I, p. 464.

de mots n'a pas apporté de changement de signification de la clause.

Il est très difficile de trouver les limites à cette clause ; moins encore d'en préciser les critères juridiques. A ne prendre cette clause que dans sa signification littérale, son sens est des plus larges. D'après nous, l'Assemblée peut inviter les membres de la Société, non seulement à examiner de nouveau les situations internationales, issues des traités, dont le maintien peut mettre en péril la paix du monde, mais encore à examiner des situations internationales menaçantes pour la paix et qui proviendraient de l'absence de tout traité. En invitant ces Etats, membres de la Société, l'Assemblée les engage à conclure un traité et à mettre fin, par leur accord, à un ensemble de points de frictions qui, non résolus à temps, peuvent être cause des pires catastrophes. L'Assemblée joue le rôle de gardienne vigilante de la paix. Nous l'avons déjà dit : les articles 10 et 11 autorisent le Conseil ou l'Assemblée à intervenir en vue d'une menace définie, qui nécessite une réaction immédiate de leur part. Dans l'article 19, l'action de l'Assemblée est moins énergique, parce que le danger est moins pressant. Dans cet article, l'Assemblée joue un rôle de prévoyance internationale.

Il est difficile de préciser quand une situation internationale peut mettre en péril la tranquillité mondiale. D'après P. Fauchille, une pareille situation affecte « non pas exclusivement les relations pacifiques de deux Etats déterminés, mais aussi, directement ou par répercussion, celles des pays d'un continent entier ou, mieux encore, de tous les continents ; une situation qui annonce une atteinte ou une menace contre l'intérêt commun en même temps que contre les droits de tous.

« Une situation intéresse la paix du monde lorsqu'il peut en sortir une guerre générale, tout au moins une guerre où se trouveront impliqués de nombreux Etats d'un même continent, ou de plusieurs continents. Il n'est pas possible à cet égard d'établir une règle plus précise. Ce sont les circonstances, bien plus que sa nature propre, qui, la plupart du temps, déterminent le caractère mondial ou non

mondial d'une situation internationale. Ainsi un litige existant entre deux Etats constituera une affaire d'un intérêt mondial où, au contraire, une affaire d'un intérêt non mondial, suivant que chacun de ces Etats aura ou non des alliances qui entraîneront d'autres Etats, plus ou moins nombreux, dans la guerre dont le litige peut être la cause¹. »

Seules donc les circonstances pourront décider quelles situations internationales sont susceptibles de mettre en péril la paix mondiale. Cette constatation dévoile remarquablement la gravité et la généralité des attributions de la S. D. N. « C'est une surveillance étroite, minutieuse de chaque jour, de tous les événements, de toutes les situations internationales susceptibles de troubler la paix, que l'Assemblée aura à exercer. Mission délicate, difficile à remplir pour un corps aussi nombreux que le sera l'Assemblée, ou chaque Etat, grand ou petit, peut envoyer trois délégués². » Mission d'autant plus délicate, que ce ne sont pas toujours les Etats les plus puissants qui auront des démêlés tellement graves, qu'ils puissent être cause de la lutte ouverte. Souvent, ce sont les querelles des petits Etats qui mettront le feu aux poudres. Comme il arrivera, plus souvent encore, que les grandes puissances chercheront, afin de se créer une clientèle parmi les petits Etats, à envenimer leurs petites querelles, dans un but de prestige, au lieu de se consacrer à les aplanir.

SECTION III. — *De la procédure de l'article 19*

L'Assemblée de la S. D. N. est seule compétente, d'après le Pacte, pour inviter les membres de la Société, à examiner de nouveau les traités devenus inapplicables et les situations internationales mettant en péril la paix du monde. Quelles sont les diverses questions de procédure qui se posent, depuis le moment où la proposition d'« inviter » est faite, jusqu'au moment où cette invitation sollicitée est votée ou rejetée par l'Assemblée ?

1. Livre rouge chilien, p. 90.

2. Larnaude, *op. cit.*, p. 40.

Toutes les questions de procédure ne sont pas réglées par le Pacte. Celui-ci n'a fait qu'énoncer le principe, l'Assemblée aura à préciser, sous une forme concrète, les modes d'action. Mais comme l'article 19 n'a pas encore réellement joué, cette procédure n'a été l'objet d'aucune réglementation. L'Assemblée aura à déterminer la voie à suivre, au moment où elle sera saisie d'un cas d'espèce. Elle a d'ailleurs déjà précisé un point très important : elle a donné une analyse des conditions dans lesquelles il pourrait être fait l'usage de l'article 19. En se basant sur l'esprit général du Pacte et le règlement intérieur de l'Assemblée, il serait peut-être possible de donner un aperçu de la procédure éventuelle de l'article 19.

Sur la proposition de qui l'Assemblée est-elle sollicitée d' « inviter » ?

En règle générale, tous les membres de la Société peuvent demander à l'Assemblée de procéder à une invitation. C'est un droit qu'ils acquièrent en devenant membres de la Société. Et ce droit découle du principe de la solidarité internationale, principe qui est à la base de la S. D. N. L'article 11, alinéa 2, déclare, en effet, « que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ». Cet alinéa a un caractère général. Le règlement intérieur de l'Assemblée prévoit, dans son art. 4, paragraphe 2, que l'ordre du jour de chaque session annuelle de l'Assemblée comprendra « d) les questions posées par un membre de la Société ». La S. D. N. ayant pour but de développer la coopération entre les nations et de leur garantir la paix et la sûreté, tout membre peut soumettre, à la discussion de l'Assemblée, toute question susceptible, d'après lui, d'empêcher la coopération, ou de mettre en péril la paix. C'est dans ce sens que s'est prononcée la X^e Assemblée de la S. D. N.¹

1. Cette résolution de la X^e Assemblée a été votée à la suite de la demande adressée à l'Assemblée par le délégué du gouvernement révolutionnaire de Nankin, M. Chao Chu-Wu, de nommer un comité chargé d'examiner les moyens

La demande en invitation peut être proposée par un ou plusieurs membres. Si un membre a saisi l'Assemblée d'une proposition prévue par l'article 19 et qu'il y renonce, un autre membre peut la reprendre à son compte.

Ce qui est vrai de la session annuelle l'est aussi des sessions extraordinaires de l'Assemblée. Ces dernières peuvent être convoquées soit par l'Assemblée, soit par le Conseil, votant à la majorité des voix, soit à la demande d'un membre de la Société et un avis favorable de la majorité des Etats membres (art. 1^{er} du règlement intérieur de l'Assem-

de rendre effectif l'art. 19 et de faire un rapport à ce sujet. Il faut se rappeler qu'un des buts principaux de la politique de toute la jeune Chine vise l'abolition des traités dits inégaux, qui jusqu'à présent avaient protégé l'établissement des étrangers en Chine. Le gouvernement de Nankin poursuit, depuis longtemps, cette politique d'abolition sur le terrain diplomatique. Il pensait, cependant, lui donner beaucoup plus d'ampleur en s'intéressant aux possibilités contenues dans l'art. 19. Seulement, la demande chinoise était trop vague pour ne pas éveiller la méfiance de quelques Etats européens, ceux de la Petite Entente particulièrement. Après bien des discussions au sein de la première commission et de la sous-commission, une résolution fut préparée pour être soumise à l'Assemblée. Cette résolution ne prévoit, pour l'instant, aucune mesure exécutoire et la controverse se termine par conséquent, par une déclaration de principe de portée générale. Voici le texte exact de cette résolution transactionnelle, votée dans sa dernière séance, par l'Assemblée de la Société des Nations, concernant l'application de l'art. 19 du Pacte de la Société :

« L'assemblée, ayant pris connaissance de la déclaration faite par la délégation chinoise, d'après laquelle certains traités conclus autrefois entre la Chine et d'autres Etats se trouveraient incompatibles avec la situation actuelle en Chine et seraient devenus inapplicables au sens de l'art. 19 du pacte; appréciant l'importance des préoccupations de la délégation chinoise; après avoir examiné la résolution ci-annexée proposée par la délégation chinoise;

Considérant qu'aux termes de l'art. 19 du pacte de la Société des Nations « l'assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société des Nations à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde »;

Constatant que des études ont déjà été effectuées au sujet de l'application de l'art. 19;

Déclare qu'un membre de la société peut, sous sa responsabilité, porter à l'ordre du jour de l'assemblée, en se conformant au règlement intérieur, la question de savoir s'il y a lieu de procéder à l'invitation prévue à l'art. 19, concernant un nouvel examen de traités qu'il considère comme devenus inapplicables ou de situations internationales dont le maintien pourrait, selon lui, mettre en péril la paix du monde;

Déclare que, pour qu'une demande de cette espèce soit examinée par l'assemblée, elle doit être conçue dans les termes appropriés, c'est-à-dire en conformité avec l'art. 19.

Déclare que si une demande est portée en ces termes à l'ordre du jour de l'assemblée, celle-ci la discutera en se conformant à sa procédure ordinaire et adressera, s'il y a lieu, l'invitation sollicitée. » V. *L'Europe Nouvelle*, 28 septembre 1929; *Le Temps*, 14, 25, 28 septembre 1929; *Résumé mensuel des travaux de la S. D. N.*, 15 octobre 1929, p. 366.

blée). De la possibilité qu'ont le Conseil et les membres de l'Assemblée de provoquer la réunion de cette dernière, on peut conclure qu'il n'est pas indispensable que l'Assemblée soit en session pour être sollicitée pour une invitation dont parle l'article 19 ; elle peut être convoquée avec un ordre du jour comprenant spécialement des propositions adressées à l'Assemblée d'inviter les Etats membres à examiner de nouveau certains traités inapplicables ou certaines situations dangereuses pour la paix.

Le Conseil peut, lui aussi, solliciter de l'Assemblée une invitation conforme à l'esprit de l'article 19. Cette faculté lui est reconnue par l'article 4, paragraphe 2 c) du règlement intérieur de l'Assemblée. Le Conseil tire encore cette faculté du droit qu'il a de réunir l'Assemblée en session extraordinaire, toutes les fois qu'il jugera qu'un traité devenu inapplicable ou que le maintien d'une situation internationale peuvent devenir un danger pour la tranquillité du monde.

Comment est introduite la proposition tendant à obtenir de l'Assemblée l'invitation sollicitée ?

D'après l'article 4, paragraphe 1 du règlement, l'ordre du jour de la session est établi par le secrétaire général de la Société, avec l'approbation du président du Conseil, et communiqué en entier aux membres, autant que possible quatre mois avant la date de la première séance. Nous avons noté que, d'après l'article 4, paragraphe 2 c) et d), le Conseil et les membres de la Société peuvent participer à la confection de cet ordre du jour. Les paragraphes 3 et 4 de ce même article 4 y pourvoient également. Le paragraphe 3 stipule : « Tout membre de la Société peut, un mois avant la date fixée pour la séance d'ouverture, demander l'inscription de nouvelles questions à l'ordre du jour. Ces questions figureront sur une liste supplémentaire, qui sera communiquée aux membres de la S. D. N. trois semaines au moins avant la date fixée pour la séance d'ouverture. L'Assemblée décidera si les questions figurant sur la liste supplémentaire feront partie de l'ordre du jour de la session. » Enfin, le paragraphe 4 prévoit l'inscription de nouvelles questions à l'ordre du jour, en cas d'extrême

urgence : « L'Assemblée peut, dans des circonstances exceptionnelles, inscrire de nouvelles questions à son ordre du jour, mais elle ne peut en aborder l'étude, que quatre jours après leur inscription et après rapport d'une commission, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement, à la majorité des deux tiers. »

La proposition adressée à l'Assemblée, une fois mise à l'ordre du jour, il faut attendre que son tour vienne pour être discutée.

Lorsque, en effet, l'ordre du jour l'autorise, le président de l'Assemblée donne lecture de la proposition tendant à obtenir de l'Assemblée d'inviter les Etats membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ou des situations menaçantes pour la paix. La lecture faite, le président accorde la parole à ceux des délégués qui la demandent.

A ce moment, deux éventualités peuvent se produire. Si aucun des délégués ne prend la parole, la proposition est renvoyée à une commission, conformément à l'article 14, paragraphe 2, du règlement intérieur : « L'Assemblée ne statue sur les questions à l'ordre du jour, en séance plénière, qu'après dépôt et distribution d'un rapport d'une commission, à moins que, votant à la majorité des deux tiers, elle n'en juge autrement. » Ainsi, d'après cette première éventualité, l'Assemblée peut reprendre la discussion de la proposition lors d'une de ses séances ultérieures et lorsqu'elle sera en possession d'un rapport fait par une commission ; ou bien, l'Assemblée peut entreprendre la discussion de la proposition séance tenante, si les deux tiers des membres le demandent. Mais il n'est guère possible de prévoir que l'Assemblée agira avec une telle précipitation, pour discuter de questions aussi graves ; elle fera montre de plus de sagesse, si elle décide de patienter jusqu'à la réception du rapport de la Commission.

Il est à se demander, cependant, si cette première éventualité se produira bien souvent. La proposition faite à l'Assemblée d' « inviter », ne manquera pas de soulever des problèmes très graves et très délicats. Aussi, la seconde éventualité paraît la plus probable. Ce qui se passera le

plus fréquemment, c'est que un ou plusieurs des délégués poseront la question préalable, afin d'écarter, *de plano*, la question principale. De telle sorte que l'Assemblée aura à se prononcer s'il y a lieu ou non à délibérer sur la proposition, avant que cette proposition ne soit envoyée à la commission. C'est l'article 18, paragraphe 1, du règlement intérieur, qui a prévu la question préalable. « Dans toute discussion, y est-il dit, tout représentant peut poser la question préalable ou suspensive. Cette question aura la priorité ; outre l'auteur de la proposition, deux orateurs dans chaque sens peuvent prendre la parole. » Aux dires même du comité qui l'a élaboré, le règlement intérieur de l'Assemblée est tiré, entre autres sources, de la procédure en vigueur dans divers parlements qui ont servi de modèle. Il s'inspire « des principes en cours dans différents pays du monde et qui se recommandent de l'expérience des siècles. De leur nombre sont les dispositions relatives... à la question préalable suspensive ». (Rapport de M. Ferraris, 30 novembre 1920) ¹. La question préalable doit donc être réglée avant l'examen de la question principale. Mais tandis que certaines assemblées n'admettent pas que le débat puisse s'ouvrir sur la question préalable elle-même, d'autres, comme l'Assemblée de la S. D. N., l'admettent. Seulement, d'après l'article 18, paragraphe 3 : « Un représentant peut demander, à tout moment, la clôture de la discussion, même si d'autres représentants ont manifesté le désir de prendre la parole. Si la parole est demandée pour s'opposer à la clôture, deux orateurs seulement seront autorisés à parler. » La discussion sur la question préalable est ainsi abrégée.

Quant à la façon dont l'Assemblée doit se prononcer sur la question préalable, le Pacte et le règlement intérieur de l'Assemblée l'ont réglée eux-mêmes. La question préalable est une question de procédure, en vertu de l'article 19, paragraphe 3, du règlement intérieur. Or, « toutes les questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée sont réglées par l'Assemblée et décidées à la majorité des membres de la Société représentés à la réunion » (art. 5,

1. Cité par Davis, *op. cit.*, p. 73.

alinéa 2 du Pacte ; dans le même sens, art. 19, § 1, du règlement intérieur de l'Assemblée).

Ainsi, lorsqu'une question préalable est votée à la majorité des membres de la Société, la proposition — qui tendait à faire obtenir de l'Assemblée une invitation pour les Etats membres à examiner de nouveau un traité inexécutable ou pouvant mettre en péril la tranquillité du monde — est définitivement écartée de l'ordre du jour de l'Assemblée.

Mais revenons à la première éventualité : si aucun délégué n'a demandé la parole pour poser la question préalable, la proposition adressée à l'Assemblée est renvoyée à une commission qui doit faire un rapport. A moins que, encore, l'Assemblée ne décide, votant à la majorité des deux tiers, de passer immédiatement à l'examen de la question principale.

Dans son examen de la proposition « en invitation », la commission peut se diviser en sous-commissions. Lorsque son rapport sera terminé, elle le communiquera par écrit au président de l'Assemblée, qui en fera distribuer des exemplaires aux représentants.

La proposition est inscrite de nouveau à l'ordre du jour de l'Assemblée. Maintenant qu'elle est en possession du rapport de la commission, l'Assemblée sera à même de statuer, en séance plénière, sur la proposition dont elle est saisie. Lorsque l'ordre du jour appelle en discussion la proposition adressée à l'Assemblée, le président de l'Assemblée donne la parole au rapporteur de la commission. Ce dernier lit le rapport au nom de la commission et se tient à la disposition de l'Assemblée pour lui donner les explications complémentaires dont elle pourrait avoir besoin. Après la lecture du rapport, la discussion s'engage au sein de l'Assemblée ; elle ne peut cesser que faute d'orateurs, ou par la clôture éventuelle prévue par l'article 18, paragraphe 3, du règlement intérieur.

L'Assemblée peut examiner le problème sous toutes ses faces ; elle peut entendre les parties au traité dont la révision est souhaitée à cause de son inapplicabilité. Elle peut nommer une commission qui lui soumettra des renseigne-

ments complémentaires. Elle peut même s'adresser à la Cour permanente de justice internationale et lui demander un avis consultatif, surtout s'il s'agit d'un traité inapplicable en vertu de la clause *rebus sic stantibus*.

Nous avons vu que la procédure en vigueur dans l'Assemblée a pris pour modèle la procédure des Assemblées parlementaires. Or, il est de règle dans ces Assemblées qu'une proposition, même lorsqu'elle fait l'objet d'un rapport d'une commission, soit discutée à fond en séance plénière. Les Assemblées ne se contentent pas seulement d'accepter totalement ou avec des modifications, ou de rejeter purement et simplement le rapport de la commission.

Il en devrait être de même des propositions demandant à l'Assemblée d'inviter ses membres à reviser.

La question n'a pas été résolue pratiquement, faute encore d'une invitation votée par l'Assemblée conformément à l'article 19. En attendant que cette question fût précisée par l'Assemblée dans un cas concret, il nous faut signaler que tous les auteurs qui se sont occupés de cette question de procédure ne sont pas d'accord sur la nécessité et l'opportunité de la discussion en séance plénière. D'après eux, l'Assemblée devrait simplement se contenter d'inciter les Etats membres à reviser ou de s'abstenir de faire cette invitation.

D'après un auteur, la résolution de l'Assemblée devra se borner à inviter les Etats intéressés à procéder à un nouvel examen du traité, sans entrer dans un examen de fond¹. Nous ne voyons pas comment « l'Assemblée pourrait procéder à un examen de la situation, et, le cas échéant, adresser une invitation aux puissances intéressées », s'il lui est défendu d'entrer dans un examen de fond de la proposition.

M. Charles Dupuis fait dériver l'impossibilité de l'examen préalable par l'Assemblée d'un traité inapplicable ou d'une situation internationale dangereuse, de l'impossibilité absolue pour l'Assemblée de reviser elle-même les traités. Puis il fait intervenir d'autres raisons, d'ordre plus

1. E. Hasas, *La révision du Traité de Trianon et les difficultés suscitées par la Hongrie en ce qui concerne son application*, p. 51.

politique : « L'article 19, écrit-il, ne dit nullement que l'Assemblée peut reviser les traités ou certains d'entre eux. Il ne dit même pas que l'Assemblée peut examiner certains traités pour en proposer une revision aux puissances signataires. Il dit simplement que l'Assemblée peut inviter les Etats membres à procéder à un nouvel examen de certains traités et de certaines situations internationales. Si l'Assemblée avait compétence et qualifié pour examiner elle-même ces traités et ces situations, le texte serait différent. Il dirait nettement : l'Assemblée peut, sur la proposition d'un de ses membres, procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. C'est avec raison qu'il ne le dit pas et qu'il écarte une procédure sans doute plus dangereuse que favorable à la bonne harmonie entre Etats. Une discussion publique, dans une Assemblée nombreuse, sur des questions graves, délicates, soulevant les susceptibilités d'Etats mis en cause, sous une forme qui ressemblerait à une mise en accusation, risquerait la plupart du temps d'amener des froissements et une irritation plus propres à compromettre qu'à sauvegarder la bonne entente entre Etats, plus faits pour provoquer que pour prévenir les conflits qu'il importe d'éviter. L'expérience a démontré les fruits de semblable discussion. Pendant le Congrès de Paris, le 8 avril 1856, le comte Walewski invita les plénipotentiaires assemblés pour régler les conditions de la paix en Orient « à échanger leurs idées sur différents sujets qui demandaient des solutions dont il pourrait être utile de s'occuper, afin de prévenir de nouvelles complications », mais l'échange d'idées ainsi provoqué ne dissipa nullement « avant qu'ils fussent menaçants, les nuages que l'on voyait encore poindre à l'horizon politique » ; loin de les dissiper, il les grossit et les rendit menaçants. Il amena une critique acerbe du comte de Cavour contre la politique autrichienne, mit au jour les sympathies de la France et de l'Angleterre pour la Sardaigne, et mit l'Autriche en défiance contre le Concert européen. Le souvenir de la discussion du 8 avril 1856 ne semble pas avoir été étranger

aux répugnances que manifesta l'Autriche, en 1859, à discuter en Congrès, son différend avec la Sardaigne. Et, lorsque, en 1863, l'empereur Napoléon III invita les puissances à délibérer, en un Congrès, sur la revision des traités de 1815, et l'établissement d'un ordre nouveau destiné à prévenir de nouveaux bouleversements, l'Autriche déclina l'invitation parce qu'elle jugeait la discussion comme plus dangereuse qu'utile pour la sauvegarde de la paix ¹ »

Tous ces renseignements ne sauraient nous convaincre. L'Assemblée ne peut pas inviter à l'aveuglette, sans avoir pris connaissance de toutes les données du problème. Quelle ne serait pas sa responsabilité politique et morale si elle invitait les parties intéressées, sur un simple rapport de la commission, à procéder à un nouvel examen du traité et qu'elle s'aperçoit, après coup, que l'invitation aurait dû être refusée. Ne serait-ce pas, en même temps, accorder à la commission, un rôle incompatible avec le Pacte et ravalier l'Assemblée au rang d'une Chambre muette, capable seulement de voter en silence ? D'après l'esprit du Pacte, l'Assemblée est éminemment intéressée à toutes les questions qui, de près ou de loin, concernent la collaboration entre les nations et la paix du monde. Quant au danger de voir les discussions publiques produire un effet opposé à celui qu'on aurait pu en attendre, ce danger pourrait se présenter à l'occasion de n'importe quelle question, un peu grave, qui met en cause les intérêts des Etats. La diplomatie secrète avait un avantage sérieux. Elle parvenait souvent à cacher au public les âpres discussions auxquelles se livraient les chancelleries ; le jour où une pareille diplomatie consentait à ce que de pareilles discussions aient lieu en public, ces discussions ne pouvaient ne pas laisser des souvenirs cuisants. Tout est question de discipline et d'expérience : les délégués à l'Assemblée de la S. D. N. sauront faire preuve de l'une et de l'autre dans les discussions qui touchent, même de très près, aux intérêts de leurs pays. S'il se produit des écarts de langage ou bien des critiques à l'adresse d'un pays, la société internationale n'en pâtira pas outre mesure et le pays, dont la politique est ainsi

1. Consultation pour le gouvernement chilien, Livre rouge chilien, p. 78-79.

exposée devant une tribune internationale, sera à même de comprendre les erreurs de sa politique et de corriger celle-ci, s'il tient à éviter le retour de pareilles attaques.

Une dernière question de procédure reste à résoudre. C'est celle qui a trait au mode de votation de l'Assemblée.

L'Assemblée invitera-t-elle les Etats membres intéressés à procéder à la revision d'un traité ou de l'ensemble de leurs relations à la majorité de ses membres ou à l'unanimité ? Si l'unanimité est nécessaire, faut-il compter aussi, dans cette unanimité, les Etats membres parties au traité devenu inapplicable, de même que les Etats membres qui, sans faire partie de ce traité, peuvent être directement intéressés par certaines situations internationales dont le maintien peut mettre en péril la paix du monde ?

Cette question est la plus discutée de toutes celles qui, de près ou de loin, touchent à l'article 19. Il faut reconnaître que les opinions des auteurs qui en traitent, sont très souvent influencées par les événements dans lesquels les intérêts de leurs pays se trouvent engagés. De telle sorte que, très souvent, ces auteurs confondent ce qui est, ce qui ressort du Pacte, avec ce qui devrait être pour que les stipulations de l'article 19 répondent à leur but primitif.

Sur cette question, l'Assemblée ne s'est pas encore prononcée. Lors de l'examen, pendant la X^e Assemblée, de la proposition chinoise, tendant à étudier les moyens propres à rendre effectif l'article 19, M. Pilotti, membre de la Cour de cassation d'Italie et rapporteur de la première commission devant l'Assemblée, a déclaré que la première commission a réservé la question de savoir si, dans un cas d'invitation, l'Assemblée doit se prononcer à la majorité ou à l'unanimité. C'est dire que si un appel à l'article 19 était déposé, des études préalables seraient encore nécessaires¹.

Selon de très nombreux auteurs, l'Assemblée doit être unanime pour adresser cette invitation aux parties et, s'il y a lieu, à d'autres Etats membres intéressés. Ces auteurs appartiennent principalement aux Etats ayant participé à

1. *Le Temps*, 26 septembre 1929.

l'élaboration du Pacte. L'initiateur de l'actuel article 19, sir Robert Cecil, s'est lui-même prononcé pour la règle de l'unanimité, lorsque, à la séance de la Commission Crillon, tenue le 11 février 1919, il a déclaré que l'Assemblée doit voter à l'unanimité quand elle exercera ses attributions relatives à la revision des traités et des situations internationales.

D'après ces auteurs, le Pacte aurait appliqué à l'Assemblée une règle suivie dans les Congrès et les Conférences internationales ; cette règle veut que les décisions soient prises à l'unanimité des voix, parce que le principe de l'égalité des Etats souverains ne permet pas qu'une minorité puisse être liée par la volonté d'une majorité. « Si on avait adopté la solution inverse, cela aurait signifié que la S. D. N. dispose d'une autorité politique plus haute que la souveraineté de ses membres, qu'elle peut limiter celle-ci et qu'elle constitue ce qu'on a appelé un super-Etat »¹.

Il est vrai que l'Assemblée peut déroger à cette règle de l'unanimité, si le Pacte l'autorise ; cette dérogation constitue une différence entre l'Assemblée et les Conférences diplomatiques antérieures et rapproche l'Assemblée de la S. D. N. d'une assemblée parlementaire. Mais c'est l'exception. Ordinairement, l'unanimité est exigée. L'article 5, alinéa 1, stipule : « Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion. » Cet article a été introduit précisément à cause du principe que la S. D. N. ne doit pas être un super-Etat. C'est pour que chaque Etat conserve sa souveraineté propre que le président Wilson a introduit le principe de l'unanimité. Et il est de fait qu'aucune disposition spéciale n'est venue porter exception à cette règle de l'unanimité pour l'article 19. Cette unanimité a été jugée si nécessaire que la commission chargée d'étudier les amendements au Pacte a repoussé la proposition de la délégation colombienne tendant à la supprimer. « Cela du reste confirme le principe d'après lequel les traités ne peuvent être

1. A. Rougier, *La première Assemblée de la S. D. N.*, p. 199.

revisés que du consentement de ceux qui les ont conclus ¹ ».

Il n'est pas inutile de dire quelques mots, malgré l'échec qu'elle a subi, de la proposition faite par la délégation colombienne en vue d'amender l'article 5. L'examen de cette proposition, par la première commission de la deuxième Assemblée de la S. D. N. (1921), a permis de dégager certaines idées essentielles quant au fondement du principe de l'unanimité. Il ressort très clairement des discussions, auxquelles cette proposition donna lieu, qu'il n'est pas très prudent pour l'Assemblée de rester liée par la condition de l'unanimité. Mais, pour en atténuer la rigueur, un amendement est nécessaire. Si la délégation colombienne avait retiré son amendement, en fin de compte, c'est que, de l'avis presque unanime des membres de la première commission, les circonstances ne se prêtaient pas, en 1921, pour porter des atténuations à la notion de l'unanimité exigée par l'article 5, alinéa 1, du Pacte pour les décisions prises par l'Assemblée.

C'est au cours de la première Assemblée de la S. D. N., le 2 décembre 1920, que le délégué de Colombie, M. Urrutia, posa nettement le problème de la nécessité d'amender l'article 5 du Pacte. Si on laissait subsister la condition de l'unanimité pour toutes les décisions de l'Assemblée, il sera toujours à craindre, d'après l'orateur, que le vote négatif de quelque délégation n'entravât la réalisation des hauts idéals dont est inspiré le Pacte. Du point de vue de la délégation colombienne, l'Assemblée peut prendre trois sortes de résolutions : « Celles qui ont pour but d'apporter des amendements au Pacte ou d'y introduire de nouvelles clauses ; celles qui visent à développer pratiquement les principes du Pacte ; enfin, les résolutions de pure procédure. Pour les premières, il est tout à fait naturel que l'unanimité soit exigée ; pour les secondes, qui équivalent aux lois des pays à organisation démocratique, il semble que l'assentiment des deux tiers des délégués suffise ; quant aux résolutions de procédure, elles peuvent être acquises à la majorité des membres de l'Assemblée. Il serait à craindre,

1. Livre rouge chilien, p. 26.

si l'on persistait à exiger l'unanimité, même pour les résolutions qui ont pour objet de développer le Pacte de Paris, que la tâche de l'Assemblée en fût rendue singulièrement difficile »¹.

La 1^{re} Assemblée avait décidé, dans cette même séance, d'inviter le Conseil de la Société des Nations à nommer une commission chargée d'étudier les propositions d'amendements, déjà déposées sur le bureau de l'Assemblée, ainsi que celles qui lui seraient adressées par les membres de la Société dans le délai que le Conseil fixera. La Commission fera le rapport au Conseil, qui présentera ses conclusions à la prochaine session de l'Assemblée.

La délégation colombienne à l'Assemblée avait proposé d'insérer à la suite de l'alinéa 1 de l'art. 5 du Pacte une disposition ainsi conçue : « Cette procédure (de l'unanimité) ne s'applique pas aux décisions de l'Assemblée ayant pour but le développement pratique des prescriptions ou des principes contenus dans le présent Pacte. En pareil cas, il suffit d'une majorité des deux tiers des membres de la Société représentés à l'Assemblée ».

La première commission (questions constitutionnelles) de la seconde Assemblée de la Société des Nations avait chargé une sous-commission (la deuxième) à lui présenter un rapport sur cette proposition colombienne. Celle-ci s'acquitta de sa mission. Se basant sur le travail préparatoire de la Commission de Londres — qui avait été nommée par le Conseil de la Société des Nations à la demande de la première Assemblée de la Société des Nations — la deuxième sous-commission signalait, dans son rapport, d'une part, que l'amendement présenté par la délégation colombienne ne contient pas une règle suffisamment précise pour qu'elle puisse être adoptée, et, d'autre part, que la règle d'unanimité inscrite dans l'art. 5 du Pacte, si elle est sagement interprétée, ne constitue pas une entrave à l'activité de l'Assemblée.

La règle de l'unanimité est une règle protectrice de la souveraineté des Etats et elle ne trouve son application que dans les cas où la souveraineté des Etats est en jeu.

1. *Actes de la 1^{re} Assemblée*, séance plénière, p. 257.

D'après le rapport, l'Assemblée peut prendre trois sortes de résolutions, en dehors des décisions qui forment l'objet de stipulations spéciales du Pacte.

« Ce sont d'abord les décisions qui comportent des engagements nouveaux des membres. Elles intéressent la souveraineté des Etats et l'unanimité est requise pour leur adoption, de même que leur ratification par chacun des gouvernements est requise pour qu'elles aient force obligatoire ».

Mais l'activité normale de l'Assemblée consiste plutôt dans des invitations ou des vœux adressés au Conseil ou aux Etats membres de la Société. A ces invitations et vœux se rattachent encore les recommandations que l'Assemblée pourrait avoir à formuler sur des différends politiques qui lui seraient soumis par des membres. « L'article 15 du Pacte accorde des effets spéciaux au rapport fait par l'Assemblée à la majorité des voix (à l'exclusion des représentants des parties) — à condition que soient comprises dans cette majorité les voix des membres du Conseil — mais il admet implicitement qu'éventuellement le rapport pourra être fait par une majorité moins qualifiée ».

Enfin, pour ce qui est des décisions sur les questions de procédure, elles doivent être prises à la majorité des voix.

La sous-commission concluait, dans son rapport, qu'elle n'aurait proposé « aucune modification au texte actuel du Pacte, si elle ne s'était inquiétée du danger que pourrait présenter pour le prestige de l'Assemblée l'adoption de vœux qui n'auraient recueilli que des majorités réduites dont les principales puissances seraient absentes ».

Cette dernière considération l'avait déterminé à proposer d'ajouter au texte de l'article 5, alinéa 1 du Pacte, un paragraphe ainsi conçu :

« Toute résolution de l'Assemblée qui ne comporte pas d'obligation pour les membres de la Société, mais constitue une invitation ou un vœu adressés soit au Conseil, soit à tous les Etats membres de la Société, ne pourra être voté qu'aux deux tiers des membres représentés à la réunion » ¹.

Le rapport admettait donc le principe qui avait inspiré la proposition de la Colombie.

1. Actes de la deuxième Assemblée, séance des Commissions, I, pp. 177-179.

La première commission discuta ce rapport le 29 septembre 1921.

L'auteur de la proposition colombienne, M. Urrutia, ne contesta pas, au cours de la discussion qui s'ouvrit sur ce rapport, la difficulté qu'il y a à accepter la dérogation à la règle de l'unanimité, à cause du principe de la souveraineté des Etats qui a inspiré la rédaction du Pacte. « Mais en face du principe de la souveraineté des Etats, dit-il, il y a celui de l'association. La Société des Nations est une personne morale ayant son existence propre. Elle doit avoir le moyen d'exprimer sa volonté. Or, dans toutes les associations, le principe de la majorité est reconnu. D'ailleurs, déjà actuellement, dans les articles 4, 5, 6 et 15, il est dérogé à la règle de l'unanimité ».

La Société des Nations est, d'après M. Urrutia, obligée de vivre dans une transaction perpétuelle entre le principe de la souveraineté des Etats et le principe de l'association. La gravité de cette situation est d'autant plus remarquable que l'Assemblée, à part des résolutions, est appelée à prendre des décisions. Elle pourrait avoir à se prononcer sur une question politique d'où dépendrait la paix du monde. « Il ne faudrait pas, concluait l'orateur, qu'une seule voix puisse empêcher l'Assemblée de prendre une décision ».

M. Struycken (Pays-Bas) pense que le passage du rapport de la deuxième sous-commission relatif à une invitation ou à un vœu adressés à tous les Etats membres de la Société, ne s'applique pas à l'invitation adressée à un seul membre. Ce passage ne s'applique pas non plus au cas de l'article 19. — Le rapporteur de la deuxième sous-commission devant la première commission, M. Rolin (Belgique), répond qu'il ne s'applique au cas ni de l'article 19, ni de l'article 15. Lorsqu'il s'agirait des groupes d'Etats membres, l'unanimité serait de rigueur, suggère M. Struycken.

Le président de la première commission, M. Scialoja (Italie), est d'avis qu'une interprétation du Pacte, donnée par l'Assemblée, ne lie pas celle-ci pour l'avenir.

D'après M. Seferiades (Grèce), c'est la Cour permanente de justice internationale qui interprètera le Pacte, soit par sa jurisprudence, soit par ses avis. L'Assemblée est aussi

compétente en cette matière, seulement, dans ce cas, la majorité est suffisante.

D'autres orateurs prirent la parole sur le rapport de la deuxième sous-commission et sur la question de l'interprétation du Pacte. Puis M. Urrutia (Colombie) déclara ne pas insister sur la proposition colombienne ; il se ralliait à la proposition contenue dans le rapport.

Mais le rapporteur, M. Rolin, tenant compte des difficultés d'ordre pratique signalées par certains orateurs, renonça à l'amendement proposé par la deuxième sous-commission ; cet amendement n'était, en somme, qu'un amendement d'opportunité et sans conséquence pratique.

M. Urrutia (Colombie) retira sa proposition, exprimant toutefois l'espoir que l'avenir permettra d'atténuer les difficultés qui, pour le moment, empêchent une réforme capitale dans les principaux articles du Pacte¹.

La deuxième Assemblée de la Société des Nations prit acte, le 5 octobre 1921, de ce que le gouverneur de Colombie avait retiré sa proposition d'amendement, et passa à l'ordre du jour.

Ainsi donc, cette première tentative d'introduire un esprit nouveau dans l'alinéa 1 de l'article 5, en prenant comme base de discussion les diverses formes d'actes que peut prendre l'Assemblée, avait échoué. La souveraineté des Etats membres continuait à exiger l'unanimité. Signalons, de nouveau, l'intervention de M. Struycken, et la réponse qui lui fut donnée, relativement à l'article 19 : l'invitation, adressée à la majorité des voix, ne peut s'appliquer à l'article 19 ; cet article exige que l'unanimité des membres se prononcent sur l'invitation, pour que celle-ci fût valable. Il est vrai que cette interprétation ne lie la Commission que jusqu'à la preuve du contraire ; l'Assemblée à plus forte raison.

La conclusion qui se dégage c'est que, aussi bien d'après le Pacte, que d'après ces préliminaires d'interprétation, l'invitation, dont il est question dans l'article 19, doit être prononcée à l'unanimité des Etats membres de la Société.

C'est aussi l'opinion des jurisconsultes, sollicités par le

1. Actes de la deuxième assemblée, séances des Commissions, I, pp. 94-98.

gouvernement chilien à donner leurs opinions sur la révision du traité de Santiago de 1904, réclamée par la Bolivie. Ils se prononcèrent pour la règle de l'unanimité, en comprenant, dans cette unanimité, les Etats membres parties au traité dont le nouvel examen est jugé nécessaire¹. Ils se basaient évidemment sur l'article 5, alinéa 1, et sur l'idée de la souveraineté des Etats. Cette même idée d'unanimité a été soutenue, par deux fois, devant la deuxième Assemblée de la Société des Nations, par le délégué chilien, M. Edwards.

D'autres jurisconsultes, appartenant aux Etats qui n'avaient pas participé à l'élaboration du Pacte, contestent la nécessité d'une unanimité pour que l'Assemblée invite les membres de la société à un nouvel examen des traités ou situations internationales.

Sur quels arguments basent-ils leur solution ? Tout d'abord, sur la signification étymologique des mots. Il est vrai, écrivent-ils, que l'article 5 exige l'unanimité pour les décisions de l'Assemblée ; mais il affranchit de la règle les questions de procédure. Or, dans l'article 19, il ne s'agit pas, ainsi que l'enseignent les jurisconsultes allemands MM. Schücking et Wehberg, d'une décision, mais d'une invitation, donc d'un simple vœu. Par conséquent, la majorité suffit. Les Etats membres « invités » n'ont pas le droit de vote ; autrement ils seraient juge et partie dans leur propre cause².

M. Aladar Goellner³ a repris cette argumentation, en la complétant d'une considération historique nouvelle. Les décisions rendues par l'Assemblée, en vertu de l'article 5, alinéa 1, sont obligatoires, écrit-il. « Ce serait à la fois du fétichisme politique et une erreur de droit que l'Assemblée, en invitant deux parties à procéder à un nouvel examen des traités, rende une *décision* puisque cette invitation peut toujours être déclinée ». L'unanimité ne pourrait être ad-

1. V. le Livre rouge chilien ; principalement : Davis, p. 75 ; Ch. Dupuis, p. 79 ; P. Fauchille, p. 89 ; v. aussi : Baker, *The making of the Covenant...*, p. 59 ; Larnaude, *op. cit.*, p. 40 ; W. E. Rappard, *International relations as viewed from Geneva*, p. 113, etc.

2. *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 662 et s.

3. *La révision des traités sous le régime de la S. D. N.*, pp. 87 et s.

mise pour un vœu, une recommandation ou une invitation, car « si l'unanimité était obligatoire, une des parties intéressées pourrait toujours empêcher l'adoption d'une invitation; la portée de l'article 19, dont l'importance est incontestable, s'en trouverait rendue illusoire ».

M. Goellner rappelle, en outre, comment, en 1920, le président de la première Assemblée de la Société des Nations, M. Hymans, avait proposé et obtenu qu'un projet de résolution sur les armements, qui ne pouvait être voté à l'unanimité, fût transformé en un projet de vœu, ou « d'invitation, car un vœu ou une invitation ne nécessite pas l'unanimité des voix ». Cet argument est destiné, dans la pensée de l'auteur, à démontrer qu'un simple vœu, n'étant pas obligatoire pour l'Etat membre à qui il est adressé, ne doit être voté qu'à la majorité. Tout est de savoir si l'invitation dont il s'agit dans l'article 19 peut être considérée comme un vœu ou une décision. C'est ce qui nous reste à examiner. Quant à la constatation que l'Assemblée a donné, en 1920, à une résolution le caractère d'un vœu, nous ne pouvons pas nous en prévaloir pour envisager si, relativement à l'invitation de l'article 19, l'Assemblée lui maintiendra le caractère d'une décision ou bien lui reconnaîtra le sens d'un vœu. L'examen antérieur nous a incité à conclure que, jusqu'à présent, c'est la règle de l'unanimité qui prévaut dans le vote de l'invitation adressée aux Etats membres en vertu de l'article 19.

Mais revenons à l'argumentation précédente. Le mot « invitation » doit-il être compris dans le sens de « décision » ou de « vœu » ? Il serait plus plausible de comprendre le mot « invitation » dans le sens de « vœu » dans le texte anglais que dans le texte français, une « invitation » étant peut-être plus éloignée d'un vœu qu'un « conseil » (advice) ¹. En prenant ces mots dans leur sens étymologique, le vœu est l'expression d'un simple désir, pendant que l'invitation comprend quelque chose de plus : c'est une exhortation, une incitation, c'est une action de pousser quelqu'un à faire quelque chose. Dans les premières ré-

1. Sir John Fischer Williams, *The League of nations and unanimity*.

dactions de l'actuel article 19, soumises à la Commission Crillon, on trouve, à la place du mot « invitation », le mot « recommandation ». Or, si ce dernier comprend souvent un avis, un conseil, il sous-entend aussi une injonction pressante. L'Assemblée, en invitant les parties à procéder à un nouvel examen d'un traité ou d'une situation internationale, prend une véritable décision puisqu'elle constate le traité est devenu inapplicable ou bien que la situation internationale peut mettre en péril la paix du monde. C'est d'ailleurs parce que l'Assemblée prend cette véritable décision qu'elle est obligée d'étudier à fond la demande dont elle est saisie et qu'elle ne saurait se contenter de la simple lecture du rapport de la commission pour passer au vote. L'invitation pour examiner un traité inapplicable est l'acte d'intervention le plus délicat que l'Assemblée puisse prendre. L'Assemblée engage la responsabilité de la Société des Nations en votant l'invitation : aussi, avait-on pensé exiger pour cet acte solennel l'unanimité des membres de la Société.

En étudiant les effets de l'article 19, nous serons à même de constater si l'intérêt international, si la solidarité internationale, n'exigent pas que le principe de la souveraineté des Etats — qui s'est réfugié dans cet article dans toute sa rigueur primitive — subisse, là aussi, une atténuation sérieuse, commandée par l'évolution de la vie actuelle des peuples.

Disons, pour le moment, que tel qu'il est formulé, et en tenant compte de l'article 5, alinéa 1, l'article 19 exige formellement l'unanimité des membres de la Société pour que l'invitation puisse être votée.

Une dernière question : l'unanimité doit-elle comprendre aussi les Etats membres, parties au traité, dont la révision est envisagée ? M. Walter Schücking est « d'avis qu'un vœu dans le sens de l'article 19 pourrait être exprimé par une décision de la majorité de l'Assemblée générale, et qu'il n'est donc pas besoin pour cela de l'unanimité, ou tout au moins du consentement de ceux auxquels s'adresse le vœu¹ ». Mais tous les auteurs, pour qui l'invitation de

1. *Le développement du Pacte de la S. D. N.*, p. 436.

l'Assemblée doit être faite à l'unanimité de ses membres, comprennent, dans cette unanimité, les parties intéressées. Si le Pacte avait voulu envisager une autre éventualité, il l'aurait prévu expressément, comme il l'a fait dans les alinéas 6, 7, 8 et 10 de l'article 15. Nous aurons l'occasion de faire remarquer que, sur ce dernier point, divers principes, implicitement reconnus dans l'article 19, se trouvent en flagrante contradiction et qu'une précision de cet article est indispensable.

SECTION IV. — *Des effets juridiques de l'invitation*

Le Pacte de la S. D. N. a innové, en matière de la révision des traités, dans son article 19, sur plusieurs points. L'Etat requérant, membre de la Société, peut saisir son cosignataire, par l'intermédiaire de la S. D. N., de la nécessité de reviser une convention, si ce cosignataire s'était refusé de procéder à la revision à l'amiable. Le Pacte a stipulé que, avant d'inviter les Etats membres de la Société à examiner un traité, l'assemblée décidera si le traité est devenu inapplicable. Pour la reconnaissance d'inapplicabilité d'un traité, le Pacte a implicitement reconnu la clause *rebus sic stantibus* comme un des moyens de constatation de cette inapplicabilité : c'est donc l'Assemblée de la S. D. N. elle-même qui est appelée à se prononcer sur le droit ou l'absence du droit d'un Etat, à se prévaloir de cette clause, pour demander la revision d'une convention. Le Pacte a, enfin, élargi le champ d'activité de la Société, en chargeant l'Assemblée à inviter les membres de cette Société à examiner même les situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

Certains des termes employés ne sont pas toujours très clairs et plusieurs points de procédure demandent à être affirmés plus fermement. Cependant deux critiques essentielles peuvent être adressées à l'article 19, parce que chacune d'elles, prise séparément, peut réduire à néant le principe d'intervention introduit dans cet article par le

Pacte. Ce principe, étant à la base de toute société organisée, doit s'implanter plus solidement dans la S. D. N., si celle-ci veut être réellement digne du nom qu'elle porte et si elle veut remplir le rôle qu'attend d'elle la communauté internationale.

La première critique concerne la règle de l'unanimité, d'après laquelle les membres de la Société, doivent être unanimes pour voter l'invitation dont il est question dans l'article 19. La seconde critique est relative aux inconvénients qui découlent, au point de vue pratique, de l'inexistence d'une obligation juridique forçant les membres invités à effectuer la révision, une fois que l'invitation a été votée.

1. Le principe d'intervention est, en effet, menacé de paralysie ; les possibilités escomptées deviennent des espérances sans lendemain, par suite de l'unanimité exigée pour le vote de l'invitation. Cette unanimité est bien conforme aux principes de l'indépendance des Etats et, comme conséquence de cette dernière, à la pratique des conférences diplomatiques internationales d'avant la mise en vigueur du Pacte. Le Pacte exige l'unanimité pour que l'invitation soit votée. C'est du moins l'actuelle interprétation du Pacte dans toute sa rigueur juridique. Quelle est la portée pratique de cette interprétation ? On peut dire que si l'unanimité était maintenue, dans l'avenir, ce maintien rendrait l'article 19 impuissant et stérile. Ce serait empêcher, dans bien des cas, la révision des traités devenus inapplicables et des situations internationales dangereuses pour la collaboration des Etats et pour la paix et la sûreté des nations. Maintenir l'unanimité reviendrait à retirer à l'article 19 toute son importance et à réduire sa portée à zéro, avant même que l'invitation ne soit prononcée, avant même que les Etats membres, parties au traité, n'en soient saisis.

Tolérer l'unanimité reviendrait à rendre inapplicable le principe de la clause *rebus sic stantibus*, pourtant reconnu dans l'article 19, puisqu'il ne sera pas possible, à un Etat, obtenir la reconnaissance d'un droit, que cette

clause lui donne lorsqu'elle joue. Nous sommes d'avis que les différents principes contenus dans l'article 19 se trouveraient en contradiction les uns avec les autres, si l'unanimité pour le vote de l'intervention était maintenue. Comment, en effet, la S. D. N. pourra-t-elle faire cadrer les traités avec les besoins de la paix internationale, si le Pacte, dans une de ses dispositions, n'autorise l'Assemblée à se prononcer sur la légitimité des motifs invoqués en faveur de l'application de la clause *rebus sic stantibus* et à reconnaître à un Etat le droit de réclamer la révision d'un traité devenu inapplicable en vertu de cette clause, qu'à condition d'être unanime. En cas de divergence dans les opinions, pour savoir si cette clause doit ou non jouer, qui se prononcera ? Ne serait-ce pas revenir à l'arbitraire d'avant la guerre et à la possibilité d'une dénonciation unilatérale ?

N'y a-t-il pas une véritable absurdité juridique entre l'acte d'invitation et l'unanimité exigée pour l'obtenir ? Un Etat peut toujours solliciter son cocontractant de réviser, d'un commun accord, un traité devenu inapplicable ; si l'Etat sollicité refuse, l'Etat requérant pourra s'adresser à l'Assemblée, conformément à l'article 19. Comment pouvons-nous croire que l'Etat, qui a déjà refusé à son cosignataire de consentir à une révision, pourra donner sa voix pour une invitation dirigée, en somme, contre lui ? Voudra-t-il se déjuger et voter l'invitation ? Ou bien, ne sera-t-il pas tenté, s'il s'aperçoit que tous les membres sont favorables à l'invitation, de déclarer accepter une conversation diplomatique avec son cosignataire, afin d'éviter, au moins, les effets moraux que l'invitation de l'Assemblée comporte ?

« Le pouvoir législatif, à l'intérieur des Etats, procède par voie d'autorité et édicte les lois à la majorité. Les conférences internationales procèdent par voie d'accord entre égaux et n'innovent qu'à l'unanimité. Il s'ensuit que l'opposition d'un seul Etat peut suffire à mettre en échec la réforme la plus raisonnable et la plus désirable, du moins empêcher la réforme de devenir générale¹. » Cette attitude de

1. Ch. Dupuis, *Le droit des gens...*, p. 506.

l'Etat opposant peut avoir des conséquences très graves.

Un groupement ne peut conserver la règle de l'unanimité, s'il veut évoluer et s'adapter aux conditions toujours nouvelles de la vie économique. Suivant une remarque très judicieuse, « le régime de l'unanimité est irréalisable dans l'action. C'est un régime d'inertie, un régime de mort ».

Il arrive un moment, écrit un jurisconsulte américain, dans le cours du développement humain, quand la très primitive conception de l'unanimité doit céder la place à une autre manière d'exprimer la volonté de la collectivité¹.

Or, dans le Pacte, l'anomalie est frappante entre le but du Pacte — qui se résume dans l'organisation de la coopération internationale et le maintien de la paix — et la disposition de l'article 5, alinéa 1. « Cette disposition, qui est une concession importante au principe de l'indépendance et de la souveraineté absolue des Etats, annule en fait l'œuvre de l'Assemblée, puisque rien ne peut se faire en dehors du consentement unanime de tous les associés. Sans supposer de la mauvaise volonté, ni de l'esprit d'obstruction de la part d'aucun Etat, les résolutions de l'Assemblée consacreront les idées de la nation la plus conservatrice et non celles de la plus progressiste. L'article 5 transforme, de ce fait, la Société presque en une simple association². » L'article 5 est en contradiction avec l'esprit général du Pacte, puisqu'il rend impossible, avec l'exigence de l'unanimité, toute pacification sérieuse. Les exemples historiques, caractérisent à l'envi les dangers découlant du droit de veto. Dans les trois partages de la Pologne, on met surtout en relief la cupidité des trois monarchies du Nord ; on ignore, ou on feint d'ignorer, le rôle néfaste de l'orgueilleuse noblesse polonaise qui, par son droit de veto, avait organisé une véritable anarchie dans le pays et mis ainsi la malheureuse Pologne à l'encan de toutes les intrigues et de toutes les compétitions des puissances extérieures. Quant à l'Assemblée de la S. D. N., elle a connu, déjà, les inconvénients du veto, lorsque la Perse s'est opposée de voter la déclaration interprétative de l'article 10.

1. Sir John Fischer Williams, *The League of nations and unanimity*, p. 477.

2. Alejandro Alvarez, *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la S. D. N.*, p. 83.

Comment, avec un tel droit, reconnu à chacun des Etats membres de la Société, pouvons-nous compter sur la participation au vote d'une invitation d'un Etat contre qui cette invitation est dirigée ? Et même si une interprétation parvenait à exclure de cette unanimité les Etats membres à qui l'invitation est adressée, — ainsi que l'exige le sain principe de toute bonne justice : *nemo iudex in re sua* (adopté déjà dans les paragraphes 6, 7, 8 et 10 de l'article 15 du Pacte) — on peut se demander si l'Etat invité ne pourra s'assurer toujours de la complicité possible d'un autre Etat, pour empêcher le vote de l'invitation par l'Assemblée.

Nous ne voudrions pas exposer ici les thèses des partisans et des négateurs du principe de l'unanimité, bien que les opinions des premiers soient en recul constant devant les exigences de la solidarité internationale¹. Constatons, cependant, que déjà avant la guerre, certaines unions internationales avaient prévu, pour le règlement de certaines questions, le vote majoritaire. Le Pacte lui-même, de même que le règlement intérieur de l'Assemblée, ont prévu dans certaines circonstances que la majorité suffit, soit la majorité simple, comme en matière de procédure, soit la majorité renforcée de deux tiers, comme en matière d'admission de nouveaux membres. Ces innovations, introduites comme des exceptions à la règle de l'unanimité, doivent, graduellement, s'imposer comme une règle générale et ne tolérer la règle de l'unanimité actuelle que pour certains cas exceptionnels. Ce changement sera le seul conforme à l'esprit de tout le Pacte en général, à l'idée d'intervention de la S. D. N., pour annihiler les causes de conflits éventuels, en particulier. Comme le remarque très justement un auteur : « La constitution de la S. D. N. implique que les Etats associés reconnaissent qu'ils devront avoir désormais une conception différente de leur liberté, de leur souveraineté et de leur autonomie. Il sera souvent facile d'ameuter l'opinion publique, d'éveiller les susceptibilités nationales contre ces innovations. Pourtant, le régime de la

1. Cf. Georges Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, pp. 119-130; Antoine Sottile, *La VII^e Assemblée de la S. D. N., et la réorganisation du Conseil*, pp. 23-30.

prétendue liberté des Etats nous a conduits à une telle servitude qu'on peut espérer que l'opinion publique, mieux informée, ne s'attardera pas à la regretter. La communauté internationale, comme la vie sociale, a un besoin profond et permanent de discipline organisée et de réglementation sanctionnée. L'ordre et la discipline sont partout les conditions de la véritable liberté. Il peut exister des lois oppressives et des réglementations tracassières, mais l'anarchie sera toujours encore plus oppressive. En fin de compte, ce n'est que par la loi que l'on s'affranchit. La réglementation est le meilleur auxiliaire de la réelle indépendance ¹. » La suppression du veto est à la base de toute organisation juridique durable et régulière.

2. L'autre défaut grave de l'article 19 provient de l'absence de toute obligation juridique pour les Etats membres « invités » à procéder à un nouvel examen des traités, reconnus inapplicables par l'Assemblée, ou des situations internationales qui, d'après l'Assemblée, sont susceptibles de mettre en péril la paix du monde. Il ne crée aucune disposition de droit positif. Reviser un traité c'est en substituer un nouveau à un ancien. L'Assemblée n'a pas compétence pour reviser les traités. Elle ne peut, non plus, forcer les parties à le faire. Elle ne peut que constater l'inapplicabilité d'un traité ou l'incompatibilité d'une certaine situation internationale avec le maintien de la paix, et inviter les Etats membres à procéder, entre eux, et à l'amiable, à leur révision. « Dès que l'Assemblée peut seulement *inviter*, l'article 19 est peut-être de lui-même incapable d'être vraiment effectif ² » enseigne un auteur. Il est vrai qu'il ajoute immédiatement : « Le premier pas pour la solution d'un problème consiste à reconnaître qu'il y a un problème à résoudre. A cet égard l'art. 19 marque un grand progrès sur la déclaration de Londres, faite par les puissances en 1871. »

L'invitation de l'Assemblée peut être déclinée, puisqu'aucune obligation juridique ne force les Etats membres

1. Olof Hoijer, *La solution des litiges internationaux avant et depuis la S. D. N.*, p. 313.

2. J. L. Brierly, *The Law of Nations*, p. 175.

« invités » à y donner suite. Ainsi que le note M. Walter Schücking, « il est facile de concevoir des cas où l'Etat sollicite pourrait, par exemple, dans d'importantes questions territoriales (à condition, toutefois, que l'Assemblée puisse leur décerner l'inapplicabilité), répondre à ce vœu par un *non* tout sec ¹ ».

La question de l'intervention collective par un organe de la S. D. N., sous les auspices et au nom de cette S. D. N. elle-même, a été envisagée avec beaucoup trop de timidité, sinon d'inconséquence. L'explication peut nous être fournie par une constatation d'ordre général : les obligations contenues dans le Pacte sont plutôt d'ordre politique que juridique. Le Pacte a été élaboré principalement sous l'inspiration anglo-saxonne. Or, les idées essentielles des Anglo-Saxons, relativement à l'organisation de la communauté internationale, consistaient à prendre le moins possible d'obligations rigoureusement juridiques (telles que les aurait imposées l'esprit latin, ami des stipulations logiquement et clairement définies), et à ne les accepter qu'au fur et à mesure des nécessités pratiques et de l'assentiment de l'opinion publique internationale. C'est pour cette raison que, dans le Pacte, des principes, souvent fondamentaux, se trouvent en contradiction. Bien que, en 1919, la loi de l'interdépendance des Etats et de la solidarité internationale aient pu imposer des obligations plus rigoureuses, l'opinion publique des peuples, et surtout l'opinion des diplomates et des hommes d'Etat, n'étaient pas encore prêtes à en stipuler de pareilles.

Quelle serait alors la portée de l'invitation ? Tous les auteurs s'accordent pour lui reconnaître une valeur morale. Si l'Assemblée reconnaît que les traités ont perdu leur autorité, ils ne doivent plus être maintenus. Et les auteurs de s'évertuer sur l'importance de cette valeur morale elle-même.

L'Assemblée exerce, dans l'intérêt de la paix internationale, une influence indirecte de règlement pacifique. Son action n'est pas juridique. Son action n'a pas un caractère impératif. L'invitation ne crée pas une obligation stricte.

1. *Le développement du Pacte de la S. D. N.*, p. 437.

tement légale. « Mais cette invitation sera un fait historique de grande importance, une proclamation solennelle d'un organe de la Ligue dûment qualifié à l'occasion d'un conflit international ; ce sera, enfin, une obligation morale pour un Etat qui refuserait de suivre le conseil, d'exposer la cause de son refus¹. » Le jurisconsulte chilien, M. Alejandro Alvarez, attache, lui aussi, une importance morale très grande aux effets de l'invitation. Il ne sera pas illusoire de recourir à l'Assemblée, car « pour refuser son agrément à ce que l'invitation soit faite, et surtout pour refuser l'invitation elle-même, la partie qu'on voudrait amener à réviser doit donner des raisons. Si elle n'en donnait pas, son refus n'en resterait pas moins valable, mais elle encourrait, de ce fait, la sanction morale de l'opinion publique, dont aucun Etat ne peut s'affranchir aujourd'hui² ». Fauchille comptait énormément sur cet effet moral : « Il est bien évident, écrivait-il, que les parties sauraient difficilement se soustraire à une invitation que leur adresse, dans un intérêt général, la communauté tout entière des nations³. » L'invitation ne crée aucune obligation de droit positif, constate, à son tour, M. J.-J. Chevallier, mais elle tend purement et simplement à tirer parti de l'autorité morale de la S. D. N. « Et l'on ose affirmer qu'un Etat, précisément intéressé au maintien d'une situation menaçante, peut empêcher à lui seul cette manifestation morale ! C'est annihiler sans coup férir le progrès modeste, mais considérable, que l'article 19 voulait réaliser. C'est revenir en arrière sans affronter l'obstacle. A qui servirait, va-t-on demander, une institution internationale dont l'autorité, même uniquement morale, n'est pas libre de s'exprimer ? Quelle duperie, si des textes ne sont, avec pompe et enthousiasme, rédigés que pour se trouver savamment éludés à l'heure de la mise en vigueur⁴ ! »

Que devons-nous penser de cette obligation purement morale des membres invités ? Les bonnes intentions de

1. Sir J. Fischer Williams, *op. cit.*, p. 483.

2. Livre rouge chilien, p. 27.

3. Livre rouge chilien, p. 89.

4. *Op. cit.*, p. 38.

l'article 19 sont évidentes, c'est certain. Mais que vaut une obligation qui, en fin de compte n'a pour sanction, que le bon vouloir des membres de la Société ? « Certes, le droit possède une force morale avec laquelle il faut compter, et cela facilite la vie sociale ; mais, entre Etats, comme entre individus, il ne se soutient pas cependant toujours par sa seule force ; il faut donc prévoir des sanctions contre ses violateurs, ou se résigner à ne voir dans ses prescriptions qu'une *lex imperfecta*, des conseils de morale pratique toujours exposés à être laissés de côté ¹. » Pratiquement, il est difficile de se prononcer ou de prophétiser quoi que ce soit. Il n'y a pas encore eu d'exemple où, l'invitation ayant été adressée, les Etats membres aient pu prendre position. Toute société s'organise très difficilement et très lentement. La S. D. N. surtout, qui est appelée à concilier tant d'intérêts divergents. Tout dépendra de la cadence avec laquelle l'interdépendance économique des Etats pourra s'imposer dans les délibérations des assises genevoises, et si chaque Etat saura, au moment voulu, faire des sacrifices nécessaires à la loi de la solidarité internationale. Tout dépendra, en outre, de la mesure dans laquelle se fera, à l'intérieur de chaque Etat, le désarmement des consciences et comment se fortifiera l'esprit international.

Si le juriste ne doit pas négliger les considérations d'ordre moral, il est, cependant, surtout obligé de tenir compte de la portée juridique d'une stipulation. Or, l'absence de toute obligation juridique dans l'invitation rend cette dernière manifestation de l'Assemblée nécessairement précaire. Cette absence peut surtout être néfaste pour l'application régulière de la clause *rebus sic stantibus*, car, si un Etat se refusait à procéder, après l'invitation de l'Assemblée, à l'examen d'un traité déclaré inapplicable, en vertu de la clause *rebus sic stantibus*, cette clause pourrait présenter, quant à ses effets pratiques, les mêmes difficultés qu'avant le Pacte.

Si, en effet, « l'on considère que la clause *rebus sic stantibus* permet à toute partie de se délier de sa propre auto-

1. L. Le Fur, *Les bases juridiques de la S. D. N.*, p. 30.

rité¹, de ses engagements internationaux, on détruit le principe du respect des traités. Si, au contraire, on exige, en se basant sur ce principe, le consentement de toutes les parties contractantes, on détruit la clause en question ou, du moins, on la rend illusoire. En effet, lorsque les parties tombent d'accord, elles peuvent modifier ou abroger tout acte international, sans se préoccuper du point de savoir si les circonstances ont ou n'ont pas changé, en d'autres termes, si la clause *rebus sic stantibus* est ou n'est pas applicable. D'autre part, dans le cas où cette clause entre vraiment en jeu, l'opposition d'une seule partie est suffisante pour vouer à l'échec toute tentative faite en vue d'abroger un traité² ».

Il n'existait pas, avant le Pacte, une autorité internationale compétente pour prononcer si un traité était devenu caduc, par conséquent résolu, en vertu du changement de circonstances. Si les parties reconnaissaient elles-mêmes l'arrivée de nouvelles circonstances, elles s'accordaient à l'amiable pour réviser le traité : elles procédaient à cette révision comme si la clause *rebus sic stantibus* n'avait pas joué. Mais si une partie ne voulait pas reconnaître, dans un cas particulier, le jeu de cette clause, la majeure partie de la doctrine enseignait le respect scrupuleux de l'engagement pris, tandis qu'une minorité de jurisconsultes acceptait « invités », qui peuvent n'en tenir compte. Même en l'Assemblée le pouvoir de reconnaître si un traité devient inapplicable en vertu de cette clause. Mais, d'un autre côté, la reconnaissance de ce droit ne lie pas les Etats membres « invités », qui peuvent n'en pas tenir compte. Même en cas de refus d'une partie au traité, à procéder à la révision, le Pacte oblige la partie, à qui l'Assemblée a reconnu le droit découlant de cette clause, à s'en tenir à la règle *Pacta sunt servanda*. C'est cette éventualité fâcheuse de voir rejeter, par un Etat indépendant, un droit découlant d'un véritable principe juridique et solennellement reconnu par l'Assemblée, qui a fait dire à quelques jurisconsultes que le principe de la clause *rebus sic stantibus* a été méconnu

1. V. *supra*, p. 196.)

2. Dr Miroslav Gonsiorowski, *S. D. N. et problème de la paix*, II, p. 303.

par le Pacte, voire même condamné. Avec le refus d'une partie à tirer la conclusion logique de l'invitation de l'Assemblée, l'application de la clause se trouverait arrêtée. Notre conviction est que, dans ce cas, la partie gravement lésée par l'arrivée de nouvelles circonstances, et dont le droit à la résiliation a été reconnu par l'autorité internationale la plus haute, pourra se délier unilatéralement.

L'on voit que l'article 19 du Pacte, dont la portée pratique est très contestable, pose un nid de difficultés juridiques les plus graves, parce que en relation avec les principes que l'on considère encore comme les plus essentiels du droit.

SECTION V. — *De la nécessité d'une précision ou d'un amendement à apporter à l'article 19.*

D'après le Pacte de la S. D. N., les traités sont des lois de la Société, et ils ne peuvent être modifiés ni par un acte de force, ni par une décision de justice, mais uniquement par le consentement des Etats. L'article 19 donne à un organe de la S. D. N., à l'Assemblée, donc à une autorité politique, le droit de signaler, de temps à autre, aux membres de la Société, qu'un traité est devenu inapplicable ou qu'une situation internationale peut devenir dangereuse pour la tranquillité mondiale, et les inviter à procéder à leur revision.

Mais l'invitation peut souvent ne pas être votée, par suite de la nécessité de l'unanimité ; la revision peut ne pas être effectuée, par suite du manque d'une obligation juridique pour les Etats membres, de reviser.

Deux défauts très graves, qui peuvent rendre l'article 19, juridiquement, certainement nul, et moralement, inefficace. Deux défauts qui n'ont pas manqué d'intéresser la doctrine, voire même les Etats, les uns désireux d'en combler les lacunes, les autres soucieux, au contraire, de maintenir l'article dans son imprécision actuelle.

Une remarque préliminaire, d'ordre général, s'impose. Les Etats, soit quand ils critiquent, soit quand ils se pro-

noncent pour le maintien de la rédaction actuelle de l'article 19, n'ont en vue qu'un dessein : mettre en cause ou garantir le *statu quo* établi par les traités de 1919. Le désir des Etats vaincus de voir les clauses territoriales de 1919 remises en question, de même que la préoccupation des Etats vainqueurs d'éviter une pareille éventualité sont, humainement, compréhensibles. Pourtant, cette volonté de poser des questions qui ne se posent pas, et cette crainte de les voir se poser sont, croyons-nous, déplacées. Nous l'avons déjà écrit et nous le répétons : selon nous, l'article 19 ne prévoit l'éventuelle revision des clauses territoriales que dans le cas où, avec le maintien du *statu quo*, certaines servitudes internationales ou certaines obligations internationales demeureraient inapplicables. Autrement, les clauses territoriales sont définitives, d'après leur caractère principal¹. Elles ne peuvent être abrogées que si une partie, que ces clauses gênent, recourt à la force, ou si les cosignataires le décident ainsi de par leur commune volonté d'Etats contractants. Le Pacte de la S. D. N. rend le recours à la force sinon impossible, du moins juridiquement inefficace. Les Etats membres se garantissent, en effet, dans l'article 10, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique ; et, « en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». L'article ne signifie pas, il est vrai, la perpétuité éternelle du *statu quo* territorial ou politique, mais seulement sa garantie contre toute modification violente venant de l'extérieur².

A part, donc, l'exception admise, les clauses territoriales ne sont pas, en règle générale, susceptibles de révision. Du moins jusqu'à présent, aucun principe nouveau n'a été introduit en Droit international, permettant leur révision. On pourrait nous répliquer que l'article 19 découle de l'article 10 et que c'est justement dans le but de trouver un soupirail à la rigidité de l'article 10, que l'article 19 a été introduit. Historiquement, l'idée serait juste. Il faut, cepen-

1. V. *supra*, p. 236.)

2. A. Mandelstam, *La S. D. N. et les Puissances devant le problème arménien*, p. 110.

dant, ajouter que c'est seulement dans la phase préconférentielle de l'élaboration du Pacte de la S. D. N., que la corrélation principielle entre ces deux articles existe, relativement aux clauses territoriales. Cette corrélation a été préconisée par le président Wilson, dans l'article 3 de son projet du 10 janvier 1919. Elle a été bien vite abandonnée, à cause des conséquences dangereuses pour le maintien de la paix, qu'elle n'aurait pas manqué de susciter. La Grande-Bretagne surtout, s'opposait, à ce moment, à toute révision éventuelle des clauses territoriales, que le président Wilson voulait baser sur l'idée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette opposition britannique, de même que l'impossibilité de trouver un autre fondement juridique que celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, forcèrent les Anglo-Saxons à abandonner toute idée de révision des clauses territoriales. Nous aurons l'occasion de revenir sur l'idée première du président Wilson, parce que des auteurs s'en prévalent, encore aujourd'hui, pour renforcer l'article 19 et introduire un principe de révision, pour les clauses territoriales qui, sans cela, resteraient, d'après les normes actuelles du Droit international, dans l'impossibilité d'être révisées. Signalons, de nouveau, que le projet Hurst-Miller, qui sert de base à l'élaboration du Pacte, ne fait aucune mention de la révision des traités. Lorsque la délégation britannique proposa son amendement à l'article 7 de ce projet (l'actuel article 10 du Pacte), ce fut pour prévoir la révision des traités caducs, en général. Il ne fut plus question, même pendant l'élaboration du Pacte par la Commission Crillon, de lier spécialement l'idée de la révision des clauses territoriales à l'idée de la garantie de l'intégrité territoriale. C'est toujours la révision des traités en général qui fut discutée.

Les auteurs épousent souvent, dans leurs écrits, les préoccupations nationales de leurs pays respectifs. S'ils sont unanimes à reconnaître à l'invitation une obligation purement morale, ils le sont moins quand il s'agit de déterminer s'il faut maintenir ou supprimer la règle de l'unanimité, ou bien quand il s'agit de donner à l'invitation, une fois votée, une obligation juridique.

Mais est-ce le moment pour la S. D. N. de chercher à modifier et à améliorer l'article 19 ? Si d'aucuns jugent que l'immobilisation de la vie des peuples rendrait la S. D. N. non viable, d'autres pensent qu'elle ne serait pas viable davantage, si elle devait instaurer un régime d'incessantes révisions des traités.

Nous laissons de côté, pour le moment, les opinions favorables à une précision ou à une modification immédiate de l'article 19. Voyons d'abord la pensée de ceux qui désirent maintenant maintenir l'article 19 dans sa rédaction actuelle.

L'opinion de M. le Dr Miroslas Gonsiorowski est à même de nous suggérer des réflexions salutaires. Des moyens pacifiques doivent exister, constate l'auteur, permettant de réviser les traités, qui ne correspondent pas aux nouvelles conditions de la vie. Il faut se demander, cependant, écrit-il, « si la pleine réalisation de cette idée n'est pas encore prématurée, en d'autres termes, si la cause de la paix n'exige pas que le maintien du *statu quo* prime toute autre considération. On peut soutenir, d'une part, qu'il est nécessaire d'assurer la révision des engagements internationaux, qui sont inapplicables ou injustes. Cette idée est parfaitement fondée. Mais, d'autre part, il ne faut pas perdre de vue que c'est précisément au nom de cette idée, en l'invoquant à tort ou à raison, que les Etats recourent à la guerre afin de réaliser leurs aspirations légitimes ou illégitimes. Nous sommes donc forcément entraînés dans un cercle vicieux, d'où le monde commence à peine à sortir. En effet, si l'on considère que la justice doit être réalisée par tous les moyens qui sont à la disposition des Etats, on détruit la paix et, par suite, on rend illusoire le règne de la justice. Comme l'a très justement constaté M. Struycken, en parlant de la garantie de l'intégrité territoriale, pour le président Wilson c'était la paix avant tout, même avant les exigences de la justice, si celles-ci réclament la rupture du *statu quo*... Si le maintien de la paix l'exige, il faut sacrifier même les intérêts légitimes des Etats. La réalisation de la paix assurera la réalisation de la justice, mais non pas inversement... C'est la paix qu'il faut maintenir avant tout. Elle entraînera fatalement la réalisation de la justice

et permettra de développer progressivement les moyens destinés à assurer la révision des traités injustes. Le Pacte fait déjà le premier pas dans cette voie nouvelle. D'autres vont le suivre à mesure que l'idée de la paix se réalise. Mais, il ne faut pas brûler les étapes. Les Etats ne consentiront à renoncer aux droits qu'ils possèdent, en vertu des traités injustes ou inapplicables, qu'au moment où, la paix du monde étant établie, ils auront la certitude d'obtenir comme équivalent de leurs sacrifices, la garantie certaine de ce qu'ils possèdent. Peut-on concevoir que les Etats consentent à abandonner leurs droits injustes à l'époque où la force fait la loi, et où ils peuvent subir eux-mêmes toute violence ¹ » ?

La paix est un bien trop estimable pour que nous ayons garde de la négliger. L'auteur a exposé admirablement toute l'importance pratique de la paix, comme moyen de réalisation d'une plus grande justice dans les rapports internationaux. Pourtant, ne nous leurrions pas : le maintien ou la possibilité de rupture de *statu quo* n'est pas la seule question qui se rapporte au grave problème de la révision des traités et des situations internationales pouvant mettre en péril la paix du monde. Des violations de traités ont pu se produire, dans leurs clauses territoriales ou autres, sans que, cependant, ces violations aient été effectuées au moyen d'un recours à la force et sans que la paix ait été mise en danger ². La violation des traités n'en a pas été moins flagrante, faute d'une procédure de révision organisée. Il ne faut pas brûler les étapes. C'est entendu. Mais est-ce une raison suffisante parce que certains Etats, pour obtenir une révision de frontière, pourront se prévaloir d'une éventuelle procédure, pour laisser d'autres traités en dehors de

1. *Op. cit.*, p. 308-310.

2. « Le traité de Vienne de 1815, le traité de Paris de 1856, le traité de Berlin de 1878, ont été les trois chartes principales sur lesquelles la diplomatie a édifié l'ordre européen au cours du XIX^e siècle. Or, ils ont été violés tout à tour dans une ou plusieurs de leurs clauses par leurs signataires. En outre, en dehors de ces trois chartes principales, d'autres traités, également d'une grande importance, et d'autres principes essentiels du droit des gens, ont été violés avec la même désinvolture. On ne constatera pas sans surprise que, jusqu'à la guerre mondiale, aucune de ces violations de traités, et du droit des gens n'avait provoqué la guerre contre les violateurs. » Alcide Ebray, *Chiffons de papiers* p. 14

toute solution pacifique ? La révision des traités ne concerne les clauses territoriales qu'exceptionnellement. Si la question du *statu quo* est une de celles qui touchent de très près à la collaboration des peuples et à la paix internationale, il est d'autres traités, d'ordre économique et financier, dont la révision, effectuée à temps voulu, peut, souvent, laisser au second plan, voire même aplanir les difficultés suscitées par des clauses territoriales.

Si la S. D. N. veut que l'article 19 réponde réellement, dans la pratique, au but du Pacte, elle sera obligée de préciser, d'améliorer, voire même de modifier l'esprit de certaines dispositions dudit article. Œuvre de longue haleine, qui exigera beaucoup de prudence et qui, pour être fructueuse, ne devrait pas s'accomplir d'un coup. S'il est souhaitable, en effet, que de nouvelles dispositions viennent satisfaire à la loi de la solidarité internationale, à la nécessité d'une bonne organisation juridique et aux principes d'une bonne justice — qui sont à la base de toute société bien organisée —, il est essentiel de n'introduire les nouvelles règles juridiques que dans la mesure où il serait réellement possible de les appliquer. Rien n'est plus dangereux pour une société — et pour la S. D. N. ce serait un coup mortel — que d'adopter des règles juridiques incompatibles avec les nécessités internationales et avec le développement de l'esprit international. Il faut marcher par étapes. Il vaut mieux refaire le point, retoucher l'œuvre commencée, plutôt que de procéder par des innovations imprudentes et périlleuses. L'article 19, tel qu'il est rédigé actuellement, est un leurre, si l'on songe à lui pour effectuer des révisions sérieuses. Le renforcer outre mesure, comme d'aucuns le réclament, serait créer, pour la paix, dans l'état actuel d'insécurité, un danger permanent.

Sous quels aspects envisage-t-on les modifications à apporter à l'article 19 ? Les auteurs ne sont pas très prolixes sur cette question et, s'ils donnent leurs opinions ou leurs suggestions, ils les expriment généralement avec beaucoup de prudence.

Il est, cependant, aisé de discerner deux sortes de modifications à effectuer. D'après certains auteurs, il faudrait

introduire, dans le Droit international, un nouveau principe pour rendre la révision plus conforme à certaines idées de justice. D'autres auteurs institueraient une procédure de révision plus appropriée aux exigences d'une société organisée et plus satisfaisante pour la loi de l'indépendance des Etats : on recourrait franchement à un organe judiciaire, la Cour permanente de justice international — qui pourrait, dans certains cas, prononcer même en droit, en examinant le fond de la question —, ou bien on rendrait plus souple la procédure actuelle de la révision, sous l'autorité politique de l'Assemblée de la S. D. N.

1° La première suggestion concernerait seulement la révision des clauses territoriales. Elle nous est, d'ailleurs, déjà connue : elle s'inspire de l'article 3 du projet du président Wilson du 10 janvier 1919. D'après le jurisconsulte allemand, M. Walter Schücking, il existe, à côté de l'article 19, d'autres voies pour tenir compte du fait que, d'une part, la protection des droits formellement existants ne suffit pas au maintien de la paix, mais que, d'autre part, il faut prendre égard aux forces vivantes de l'évolution. La reconnaissance, par la Société des Nations, du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes serait, d'après M. Schücking, la voie la plus simple pour tenir compte de ces données. Il cite la tentative du président Wilson, en 1919, mais il ne dit mot des causes de son échec. Au contraire, il faudra, d'après lui, revenir sans doute sur toutes ces idées dans la Société des Nations, « pour rendre possibles des changements de possessions territoriales, même contre la volonté de l'Etat qui devrait céder une partie de son territoire »¹. L'article 18 de la Constitution de Weimar a introduit le principe du droit de disposition des peuples dans la vie des Etats allemands. Des changements de possession territoriale peuvent s'effectuer entre ces Etats, en application de ce principe, sans que l'Etat touché par ces changements ait besoin d'intervenir. « Par contre, le consentement du Reich est nécessaire aussi parce que toute question doit être jugée du point de vue de l'intérêt supé-

1. *Le développement du Pacte de la S. D. N.*, p. 437.

rieur du Reich ». Le savant jurisconsulte allemand préconise l'organisation, sous le contrôle de la Société des Nations, de plébiscites, dans les territoires frontières, sur la demande d'une partie de la population. Une majorité qualifiée de la Société des Nations pourrait approuver le résultat de tels plébiscites, auquel l'Etat touché sera obligé de se résigner ; il pourra seulement obtenir un dédommagement pécuniaire ¹.

Nous avons déjà mentionné à la suite de quelles résistances, et en présence de quelles difficultés pratiques, le président Wilson avait dû renoncer au principe de libre disposition des peuples, comme fondement des changements à effectuer dans les clauses territoriales, et comment il s'est décidé à accepter la rédaction actuelle de l'article 19. Nous ne voudrions pas nous étendre sur les vertus principales du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ni sur son importance historique. C'est sous l'influence des principes nationalitaires que de nombreux peuples ont été appelés à une vie étatique indépendante par les traités de 1919. Et, à ce point de vue, le principe des nationalités a apporté plus de justice dans les rapports entre les Etats et a supprimé une des plaies les plus douloureuses dont ont eu à souffrir, jusqu'à la Grande Guerre, de nombreux peuples de notre continent, de l'Europe centrale particulièrement. Mais, comme tous les principes, le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes deviendrait un grave danger pour la paix internationale, et une sérieuse entrave à la collaboration pacifique des peuples, si son application devait être comprise à la lettre, partout où un groupe d'hommes le réclamerait. *Summum jus, summa injuria*. « A combien de prétentions inadmissibles ne se heurterait-on pas si on essayait de donner satisfaction aux velléités séparatistes de toutes les minorités ethniques, religieuses ou autres ! » ². Pratiquement, l'application méthodique du principe des nationalités ferait naître plus de conflits qu'elle n'en supprimerait. Il est des régions en Europe centrale où il existe une telle interpénétration de

1. V. aussi P. Moriaud, *La S. D. N. et la Suisse*, p. 46.

2. L. Le Fur, *Races, nationalités, Etats*, p. 69.

populations de nationalités différentes qu'il est absolument impossible de tirer une frontière étatique idéale. La conséquence de cet état de choses a été que, « dans l'essai de reconstitution de l'Europe, et d'une partie de l'Asie, faite par les traités de 1919-1920 sous l'influence des principes nationalités du président Wilson, on a abouti à des résultats tels que de nombreuses autres combinaisons politiques et territoriales apparaissent comme tout aussi possibles et tout aussi raisonnables, sinon plus » ¹

Les traités de 1919-1920 ont résolu, dans ses grandes lignes, le problème des nationalités. Pas tout à fait cependant. Les nationalités, en certaines régions de l'Europe, étant trop entremêlées pour que les Etats puissent être basés sur l'unité d'origine et de langue, ces mêmes traités de paix ont reconnu aux minorités le droit de garder leur nationalité, leur langue et leur religion et ont chargé la nouvelle organisation internationale, la Société des Nations, du soin de faire respecter ces droits. Le problème des minorités est venu remplacer celui des nationalités. « Il y avait, avant la guerre, remarque le grand journaliste anglais Wickam-Steed, en Europe, 100 millions d'individus appartenant aux minorités dont les cris et les appels ne pouvaient être recueillis officiellement par une autorité internationale. Il n'y en a plus que 20 millions ; en outre, la Société des Nations a été créée pour recueillir leurs plaintes, réparer, dans la mesure du possible, les injustices, dont ils sont les victimes » ². Le progrès fait dans la réalisation du problème des nationalités est énorme. Non seulement les quatre cinquièmes des populations rentrent dans les frontières de leurs Etats nationaux, mais encore les minorités, restant en dehors de leurs frontières nationales, voient leurs droits solennellement reconnus, dans des traités internationaux. Les petites puissances ont été les seules, il est vrai, à devoir reconnaître les droits des minorités. Les grandes puissances n'ont pas encore adhéré à cette reconnaissance ; leur absence représente une grave lacune, au

1. Le Fur, *op. cit.*, p. 88.

2. *Pax*, le 8 septembre 1929.

point de vue de l'égalité des Etats, et, reconnaissons-le, une certaine faiblesse morale de la valeur même de ce droit.

Le reconnaissance des droits des minorités a pour conséquence de reléguer au second plan le problème des nationalités ; ou plutôt, la reconnaissance des droits des minorités empêchera toute possibilité de révision des clauses territoriale en vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes — et à condition, évidemment, que ce dernier droit soit reconnu comme fondement juridique de la révision du *statu quo* — tant que l'Etat, qui a reconnu les droits des minorités et contre lequel un autre Etat se prévaut du principe nationalitaire, respectera les droits qu'il s'est engagé à observer envers ses minorités. C'est le Conseil de la Société des Nations qui connaît des différends, relatifs à la protection des minorités. Saisi d'un tel différend, le Conseil peut « procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance ». En cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait entre l'Etat intéressé et un Etat quelconque, membre du Conseil, cette divergence est considérée comme un différend ayant un caractère international, selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, et la question peut être déférée à la Cour permanente de justice internationale dont la décision est sans appel.

Qu'arriverait-il, si un Etat se refusait absolument à remplir ses obligations internationales au sujet de ses minorités, ou s'il se trouvait dans une impossibilité absolue de respecter ses engagements ? Les Etats cosignataires pourrout exiger de l'Etat récalcitrant à remplir ses obligations. Si ce dernier refuse, ou si l'impossibilité, pour un Etat, d'assurer les droits de ses minorités est absolue, nous serions d'avis que tout membre de la Société des Nations pourrait demander à l'Assemblée d'inviter les Etats membres intéressés à procéder à un nouvel examen des clauses relatives aux minorités, soit parce que l'inapplication de ces clauses peut mettre en danger la paix du monde, soit parce que ces clauses sont devenues inapplicables par elles-mêmes. C'est un des rares cas, selon nous, où une clause territoriale pourra être révisée en vertu de l'article 19 ; et

encore, ce n'est pas le principe nationalitaire qui servirait de fondement à une pareille révision, mais l'inapplicabilité foncière d'un droit ou l'obstination absolue d'un Etat à ne pas l'appliquer.

2° D'autres suggestions ont été faites pour faciliter la revision des traités. Seulement, ces suggestions concernent davantage la procédure et le effets éventuels de la révision, que l'adoption, dans le Droit international, de nouveaux principes qui auraient pu servir de base à cette révision. Les unes ont pour but de charger la Cour permanente de justice internationale du soin de prononcer si un traité a besoin d'être révisé — en cas d'application de la clause *rebus sic stantibus* principalement — et même de procéder à cette revision, en examinant à fond le traité : on supprimerait, de la sorte, le défaut du manque d'obligation juridique de l'invitation, dont il est question dans l'article 19. D'autres voudraient constituer une commission internationale, spécialement chargée de la révision des traités. D'autres, enfin, se contenteraient, pour le moment, de rendre le vote de l'invitation de l'Assemblée plus facile, soit en précisant que, pour cette invitation, le vote des Etats membres, parties au traité inapplicable, n'est pas exigé, soit en introduisant, purement et simplement, le vote majoritaire.

Tous les auteurs qui envisagent la nécessité d'apporter des modifications à l'article 19, considèrent la question de la révision des traités comme une des plus délicates. Elle doit être résolue, cependant, si l'on ne veut pas qu'elle puisse constituer, en elle-même, à un moment donné, une entrave pour le maintien et pour l'organisation de la paix.

a) L'Assemblée est un organe politique trop étendu et d'un fonctionnement trop compliqué pour s'attaquer avec beaucoup de chance de succès à des problèmes aussi complexes et délicats que ceux que peut faire naître l'article 19. La composition et l'atmosphère de l'Assemblée sont sans doute trop essentiellement politiques pour qu'elle constitue l'organe le plus approprié à l'étude de ces questions ¹.

1. Arnold D. Mac Nair, *La terminaison et la dissolution des traités*, p. 478.

Les différends que peut soulever la révision d'un traité se présentent théoriquement, sous deux aspects, l'un politique, l'autre juridique. S'il est impossible de séparer ces deux aspects, dans la pratique, il n'en reste pas moins vrai que c'est toujours l'Assemblée, donc un corps politique, qui, d'après le Pacte, aura à se prononcer sur leur valeur.

L'aspect politique dès différends que soulève l'article 19 est certain. Mais à côté de cet aspect politique, l'aspect juridique peut être facilement discerné dans certains cas.

Les différends de nature juridique ont généralement pour origine une divergence d'interprétation sur le sens ou la portée d'une règle de droit ou d'un traité. Ces différends devraient recevoir, en bonne justice, une solution judiciaire. Il est un cas, dans l'article 19, où cette interprétation judiciaire devrait être de règle. Ce cas concerne la clause *rebus sic stantibus*, implicitement reconnue par le Pacte. Dans la deuxième partie de notre travail, nous avons admis cette clause comme une règle de droit, parce qu'elle contient en elle une idée de droit naturel d'une grande valeur et parce qu'elle répond à une loi sociologique d'un intérêt immense, la solidarité internationale. Dès qu'elle joue, elle donne, à l'Etat qui s'en prévaut, un véritable droit, pour obtenir la révision d'un traité. Elle n'a pas manqué, il est vrai, de susciter des objections, non pas tant à cause de sa valeur principielle, mais à cause de son application pratique. Il n'existait pas, en effet, avant la Grande Guerre, de société internationale organisée, ni de tribunal international susceptibles, l'un ou l'autre, de connaître de la mise en application de cette clause. Les Etats, parties à un traité, devaient résilier ou réviser ce traité d'un commun accord, qu'il fût devenu inapplicable en vertu de cette clause ou pour un autre motif. Si les Etats n'ont jamais condamné le principe de cette clause, ils ont cependant combattu cette clause, non pas en elle-même, en tant que principe, mais dans les cas particuliers de son application, parce que les Etats s'arrogeaient le droit de dénoncer unilatéralement un traité, en faisant appel à elle. Le Pacte de 1919 a créé une société internationale organisée, la Société des Nations, ainsi qu'un tribunal, la Cour permanente

de justice internationale. Il a reconnu aussi, implicitement, le principe de la clause *rebus sic stantibus* ; mais il n'a pas régularisé complètement la procédure relative à cette clause, en ce sens qu'elle doit produire, dès qu'elle joue, toutes les conséquences que son principe comporte. Lorsque, en effet, l'Assemblée invite les Etats membres à examiner de nouveau un traité inapplicable en vertu de cette clause, elle reconnaît à un de ces Etats membres invités, partie au dit traité, un droit à faire valoir pour obtenir la révision ou la résiliation. Un des contractants peut cependant refuser à procéder à la révision, et par là à méconnaître à son cocontractant un droit reconnu par l'Assemblée en vertu de notre clause, puisque l'invitation de l'Assemblée n'implique aucune obligation juridique pour les parties de réviser. C'est une anomalie certaine et une lacune très grave.

Le Pacte représente une autre lacune non moins grave. Il a créé une Cour permanente de justice, mais il n'a pas imposé l'arbitrage obligatoire de la Cour, même pour les questions purement juridiques. La justice reste facultative pour les Etats ¹. La Cour ne pourra connaître que des litiges que les parties lui soumettront, ainsi que des différends spécialement prévus dans les traités et les conventions en vigueur. Ainsi que le remarque M. de Visscher, « la compétence de tout tribunal international est donc, par ses origines mêmes, étroitement limitée, car elle a toujours pour fondement unique l'accord des volontés des Etats : en dehors des termes de cet accord, il n'y a pas de compétence, disons mieux, il n'y a pas de tribunal ² ».

Les dangers pour la paix internationale et la règle *Pacta*

1. C'est ce que montre l'art. 36, al. 2 du Statut de la Cour : « Les Membres de la Société et Etats mentionnés à l'annexe du Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du protocole, auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre Membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet : a) l'interprétation d'un traité; b) tout point de droit international; c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international; d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international ».

2. *Justice et médiation internationale*, p. 35.

sunt servanda auraient été certainement graves, si la reconnaissance du principe *conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus* avait été faite avant la formation d'une société internationale organisée et l'établissement d'un tribunal international commun à tous les Etats ¹. En est-il de même depuis la création de la Société des Nations et de la Cour permanente de justice internationale ? Nous ne le croyons pas. Nous sommes d'avis que la Cour permanente de justice internationale serait à même de recevoir la demande d'un Etat et d'interpréter un traité pour décider si le changement de circonstances survenu depuis l'entrée en vigueur de ce traité peut autoriser l'Etat demandeur à se prévaloir de ce changement pour obtenir la revision dudit traité.

C'est l'opinion soutenue par le jurisconsulte anglo-saxon L. Oppenheim dès 1919, avant même que le statut de la Cour ne fût voté. « Maintenant, écrivait-il, que la Société des Nations est en train de poser les fondements d'une Cour internationale de justice, je propose que la Cour doit être déclarée compétente pour juger de la prétention d'une partie à un traité à être libérée de ses obligations sous prétexte d'un changement vital de circonstances » ². D'après un autre jurisconsulte anglo-saxon, la méthode de révision, adoptée par le Pacte, est trop embarrassante pour être effective. L'Assemblée est trop nombreuse ; de plus, l'invitation doit être votée à l'unanimité. Le remède consisterait à créer une commission permanente à cet effet, ou bien à autoriser chaque membre à entamer devant la Cour permanente de justice internationale ³, une procédure en vue de la dissolution du traité.

Mais rien ne fut fait dans ce sens là. Non seulement l'ensemble de la question des traités resta du domaine des par-

1. Pasquale Fiore écrivait, dans son *Nouveau Droit international public* : « Il est certain que dans l'état actuel des choses, il n'existe entre les Etats aucun pouvoir coercitif en dehors de la force. Si toutefois, comme c'est la conviction générale, la tendance à faire de la société de fait des Etats une véritable société de droit se développe, et si l'arbitrage international est admis comme moyen ordinaire pour la solution des contestations entre Etats, la matière des traités sera celle où les sentences arbitrales pourront être rendues de la façon la plus pratique », t. II, p. 372.

2. *The League of Nations and its problems*, p. 70.

3. W. E. Hall, *A treatise on International Law*, p. 407.

ties contractantes, mais même la question de la clause *rebus sic stantibus* ne fut jamais soulevée.

En 1924, une tentative fut faite par la cinquième Assemblée de la Société des Nations pour rendre l'arbitrage obligatoire. Cette tentative n'eut pas de lendemain : le Protocole, voté à l'unanimité des Etats membres, échoua, faute de ratification de la Grande-Bretagne. Le but du Protocole consistait à combler les lacunes du Pacte et à rendre la guerre non seulement difficile, mais impossible. Les trois aspects du même problème : arbitrage, sécurité, désarmement furent liés. L'unanimité ne devait plus être exigée dans le Conseil. Enfin, tous les différends, politiques aussi bien que juridiques, devaient être soumis au tribunal de la Cour permanente de justice internationale qui aurait eu à juger d'après les règles du Droit international ou, à leur défaut, selon l'équité.

Le Protocole de Genève a-t-il innové en matière de la revision des traités ? En aucune façon. La procédure de l'arbitrage obligatoire institué par ce Protocole admet quatre catégories d'exception. La troisième catégorie de ces exceptions a trait aux « différends qui auraient pour objet la revision des traités et des actes internationaux en vigueur ou qui tendraient à mettre en cause l'intégrité territoriale présente des Etats signataires. Tant au point de vue politique qu'au point de vue juridique, il est manifeste qu'il est impossible d'appliquer ici l'arbitrage obligatoire. La procédure à suivre, dans ce cas, est celle de la médiation de l'Assemblée dans les conditions prévues à l'article 19 du Pacte »¹. Si l'arbitrage est exclu dans ce cas, constate M. N. Politis, « c'est que l'Etat contre lequel il serait demandé est nanti d'un titre qui ne saurait être juridiquement critiqué. Il en résulte que si les moyens possibles de conciliation n'ont pas réussi à aplanir les difficultés auxquelles

1. N. Politis, « Pour la S. D. N. » *Bulletin mensuel du Comité d'action pour la S. D. N.*, n° 1, 1^{er} novembre 1924, p. 6. Voir surtout la discussion qui eut lieu au sein de la 3^e Commission de l'Assemblée, dans Actes de la V^e Assemblée, séance des Commissions, Procès-verbaux de la 3^e Commission, pp. 71-74. V. aussi : Alejandro Alvarez, *La réforme du Pacte de la S. D. N.* sur des bases continentales et régionales, rapport présenté à la V^e session de l'union juridique internationale, juin 1926, pp. 36-38; Hans Wehberg, *Le Protocole de Genève*, pp. 82-86, et, du même, *Le problème de la mise de la guerre hors la loi*, p. 189.

l'exécution de ce titre donne lieu, le titre demeure intact et la guerre entreprise à son mépris serait tenue pour un acte illégal d'agression ¹ ».

D'après le Protocole de Genève, comme d'après l'article 19, la révision des traités ne peut s'effectuer que du consentement des parties intéressées. Cette manière de procéder à la révision a été encore affirmée dans de nombreux traités récents et spécialement dans les accords de Locarno; les parties y ont constaté « que le respect des droits établis par les traités ou résultant du Droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux » et elles se sont mises « d'accord pour reconnaître que les droits d'un Etat ne sauraient être modifiés sans son consentement ² ».

Après le rejet du Protocole de Genève, des auteurs, anglosaxons surtout, reprennent la question de l'inefficacité de l'article 19. M. H. Lauterpracht soutient l'idée que la Cour permanente de justice internationale devrait connaître de tous les cas d'application soulevés en vertu de la clause *rebus sic stantibus* ³. M. Walter Schücking enseigne que les objections de principe contre cette clause seront moins vives au moment où l'on aura créé une juridiction obligatoire pour les litiges juridiques. « Car alors un dégagement unilatéral définitif d'un traité à longue durée ne sera possible à l'une de parties que si le juge approuve, après examen, le point de vue de ladite partie dans cette question ⁴. » La clause *rebus sic stantibus* est appelée, après comme avant, à représenter un complément important de l'article 19 du Pacte. « Il est à espérer que cette théorie sera reconnue positivement, tout au moins dans la jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale, sinon à l'occasion d'une codification ultérieure des principes généraux et fondamentaux du droit, qui doivent valoir pour les traités internationaux. »

Le jurisconsulte L. Oppenheim affirme, de nouveau, l'impossibilité pour un corps politique aussi étendu que l'As-

1. *Op. cit.*, p. 6.

2. V. Georges Cattand, *La clause « rebus sic stantibus » du droit privé au droit international*, pp. 180-182.

3. *Private law source and analogies of international law*, pp. 172-175.

4. *Op. cit.*, p. 439.

semblée d'obtenir l'unanimité. Mieux eut valu charger le Conseil de procéder à l'invitation. Mais ni l'Assemblée, ni le Conseil, tous deux corps politiques, ne sont aptes à s'occuper de la révision des traités. Le mieux encore, ce serait d'autoriser chaque Etat membre à s'adresser à la Cour permanente de justice internationale ; ce tribunal aura à prononcer si, par suite d'un changement vital de circonstances et de conditions, un certain traité est devenu inapplicable, ou si le maintien de certaines situations internationales ne met pas en péril la paix du monde¹.

D'après M. Mac Nair, l'alternative suivante sera nécessaire : « Un grand nombre de cas auront un caractère suffisamment juridique pour pouvoir être traités utilement par la Cour permanente ; il en serait tout particulièrement ainsi, si la Cour pouvait être autorisée (voir l'article 38 de son statut) à juger *ex æquo et bono*. Néanmoins il y aura sans doute toujours des cas dont le caractère nettement dominant sera politique plutôt que juridique et qui pourraient être traités avec de plus grandes chances de succès, par une commission permanente comprenant à la fois des personnalités du monde politique et juridique² ». L'auteur ne se sent pas en mesure de juger si le moment propice est venu pour la S. D. N. de chercher à modifier et à améliorer l'article 19. Mais, parlant du point de vue britannique, il se dit convaincu « que ceux qui tentent de renforcer les obligations résultant de l'article 10 du Pacte, par des moyens tels que le protocole avorté de Genève, n'obtiendront sans doute pas l'adhésion de la Grande-Bretagne, tant qu'on n'aura pas trouvé la possibilité de modifier l'article 19 et de lui donner une base satisfaisante ».

b) Pour de nombreux auteurs, la question que poserait actuellement l'article 19 est la suivante : faut-il, pour le vote de l'unanimité, compter aussi les Etats membres parties au traité, ou bien ne serait-il pas mieux d'adopter franchement la règle majoritaire pour le vote ? Le premier cas exigerait une précision à donner, soit par l'Assemblée de la S. D. N., soit par la Cour permanente de justice inter-

1. *International Law*, I, p. 354.

2. *Op. cit.*, p. 470.

nationale ; le second cas envisagerait un amendement à introduire dans le Pacte.

D'après les principes de toute bonne justice, il est inadmissible qu'une partie puisse être juge et partie dans sa propre cause. Le Pacte a lui-même reconnu le bien-fondé de cette norme dans certains alinéas de l'article 15. La doctrine de *nemo judex in re sua* devrait être généralisée et acceptée spécialement pour l'invitation de l'article 19. Le consentement des parties litigantes ne devrait pas être exigé¹, pour le vote de cette invitation. L'Assemblée pourrait procéder elle-même à cette précision, ou bien, on pourrait, ainsi que le suggère M. J.-J. Chevallier, solliciter un avis de la Cour permanente de justice².

Ce point admis, il est d'autres jurisconsultes qui proposeraient l'introduction du vote majoritaire pour l'invitation. Mais là, déjà, les opinions divergent. Majorité pure et simple, ou majorité renforcée ? Constatons, enfin, que ces auteurs n'admettent l'adoption de leurs solutions que si les circonstances internationales le permettent. Le temps seul pourra juger de l'opportunité de ces innovations³. M. Gonsiorowski se demande s'il serait souhaitable que l'Assemblée, exerçant ses attributions en vertu de l'article 19, puisse prendre des décisions à la simple majorité. D'après lui, la réponse négative s'impose. « Il s'agit, écrit-il, d'un problème trop important pour qu'on laisse sa solution à une majorité accidentelle, dont les membres pourraient s'inspirer du désir de réaliser leurs intérêts égoïstes, au lieu de chercher à assurer le règne de la justice. Ce serait compromettre irrémédiablement le principe du respect des traités et entraver les rapports pacifiques des peuples⁴. » Faut-il condamner aussi le principe d'une forte majorité qualifiée ? se demande-t-il. « La réponse à cette question ne saurait être absolue. Elle dépend du développement

1. Juan Rivera Reyes, *La Revision de los Tratados*, v. l'opinion de M. le professeur Louis Le Fur, favorable à ce point de vue, p. 96.

2. *Op. cit.*, p. 38.

3. V. L. Bourgeois, *Le Pacte de 1919 et la S. D. N.*, p. 246; G. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 130; A. Sottile, *La VII^e Assemblée de la S. D. N., et la réorganisation du Conseil*, pp. 23, 29-30.

4. *Op. cit.*, II, p. 308.

des relations internationales. A l'heure actuelle la réponse négative s'impose. » C'est aussi l'opinion de M. le professeur Joseph Barthélemy. « La règle de l'unanimité paralysera, dans bien des cas, l'action internationale et décevra les espoirs immodérés que certaines personnes peu réfléchies avaient mis dans l'organisme de Genève¹ ». Cette règle de l'unanimité est, d'après le savant jurisconsulte, surtout absolue pour la révision des traités³.

Nous sommes d'avis que toute la discussion relative à la modification de l'article 19 devrait, pour le moment, et comme première étape de son renforcement, se résumer en ces deux propositions : Autoriser la Cour permanente de justice internationale à connaître de la révision de tous les traités où la clause *rebus sic stantibus* joue indubitablement. Préciser le sens du mot invitation, dont parle l'article 19, de telle sorte que, dans le vote de cette invitation, les Etats membres, parties au traité, ne doivent pas participer.

1. *La crise constitutionnelle de la S. D. N.*, p. 189.

2. M. Roth Williams étudiant les lacunes du Protocole de Genève et les propositions éventuelles du gouvernement britannique pour la solution pacifique des conflits, propose que l'art. 19 soit renforcé en ce sens que : « The Assembly when advising the reconsideration of Treaties under article XIX of the Covenant, can do so by the same procedure as when handling disputes under Article XV — namely, by a vote of all the Members of the Council and the majority of the Assembly, excluding the disputants. »

CHAPITRE II

DE LA PRATIQUE INTERNATIONALE DE LA CLAUSE « REBUS SIC STANTIBUS » ET DES CAS CONCRETS DE LA RÉVISION DES TRAITÉS D'APRÈS LA PROCÉDURE DE L'ARTICLE 19

L'histoire diplomatique a enregistré de nombreux cas, où les Etats ont fait appel à la clause *rebus sic stantibus*, pour obtenir la révision ou l'abrogation d'une convention. Les principes généraux du droit le leur permettaient. Mais cette réserve qui, contenue dans certaines limites, aurait pu, si elle avait été employée à temps voulu, être salutaire pour beaucoup de traités et les bons rapports entre les contractants, a donné quelquefois matière à de nombreux abus et a compromis, dans une large mesure, le principe de la force obligatoire des traités. Des Etats l'ont invoqué à tort. D'autres s'en sont servis pour réviser ou abroger une clause d'un traité sans chercher à s'entendre au préalable avec les autres signataires. Une autorité internationale souveraine a manqué pour constater les modifications survenues dans les rapports des Etats contractants, pour adapter les traités aux nouvelles circonstances et éviter ainsi des conflits inutiles. L'erreur des gouvernants a, de plus, consisté à conclure des traités sans tenir toujours compte suffisamment de la réalité des choses et sans fixer la durée des traités pour une période limitée, quitte à admettre l'addition d'une clause de tacite reconduction.

Le Pacte de la S. D. N. a reconnu, implicitement, dans son article 19, le principe de la clause *rebus sic stantibus*. Il a même essayé d'en régulariser l'application, en orga-

nisant une procédure. Seulement, cette procédure, propre à cette clause — de même qu'aux traités devenus inapplicables ou aux situations internationales dont le maintien peut mettre en péril la paix du monde pour une autre raison que celle de notre clause —, n'est pas à même de produire tous les effets que le principe de la clause, une fois reconnu pour un traité particulier, comporte. L'invitation de l'Assemblée peut ne pas être votée, faute d'unanimité. L'invitation, une fois votée, peut ne pas produire d'effets, puisqu'elle n'oblige pas, juridiquement, les Etats membres à réviser. Il existe, actuellement, dans la doctrine, une tendance assez forte pour charger la Cour permanente de justice internationale de connaître des cas d'application de notre clause. Ce qui est d'une bonne logique. Il est tout à fait naturel que les différends juridiques soient portés directement devant un tribunal judiciaire. L'Assemblée est un organe trop politique pour connaître d'une question aussi éminemment juridique que l'est la clause *rebus sic stantibus*. Car, suivant la très judicieuse observation de M. Juan Rivera Reyes, « cette clause est au-dessus de la Déclaration de Londres et de l'article 19 du Pacte de la S. D. N. Ce dernier se résume en la révision de certains traités, tandis que l'application de la clause tacite va jusqu'à la faculté de l'extinction des traités appelés permanents ou à prestations successives. Cette différence, que certains ne prennent pas en considération, accroît la confusion régnante qui s'éclaircit pour ceux qui tiennent l'autorité pour celle-ci¹ ». La Cour sera plus à même que l'Assemblée de faire cette différence.

Il n'est dans notre intention que d'étudier quelques cas d'application de la clause *rebus sic stantibus*. Nous examinerons, ensuite, si les Etats ont fait appel à la procédure de la révision des traités, telle que l'organise l'article 19, et à quels résultats ils sont parvenus.

1. *Op. cit.*, p. 18.

SECTION I. — *De la pratique internationale
de la clause rebus sic stantibus*

Les cas de la pratique des Etats d'avant la guerre ont été étudiés bien des fois ¹. Aujourd'hui, des Etats en appellent à notre clause, la Chine à propos des traités inégaux ou capitulations, la France au sujet des zones franches de Savoie et du pays de Gex ; il est à noter que, la Chine dans son différend avec la Belgique à propos du traité du 2 novembre 1865 ² et la France dans son litige avec la Suisse ³, ont saisi la Cour permanente de justice internationale pour savoir si notre clause peut, dans ces cas, être invoquée. Nous nous proposons d'étudier l'application de la clause *rebus sic stantibus* au sujet de la fin de la neutralité de la Belgique, à propos de l'abrogation unilatérale par la Chine

1. M. Pouritch leur a consacré la deuxième partie de son ouvrage cité, pp 85 à 168. Les cas de la pratique internationale de notre règle qu'il passe en revue concernent : la succession au trône du Danemark, la révision du traité de Paris du 30 mars 1856, la question de port libre de Batoumi, la question des capitulations en Tunisie, la question de Terre-Neuve, l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, la question du Maroc, le chemin de fer du Saint-Gothard, le traité d'alliance serbo-bulgare de 1912, la reprise d'Andrinople par la Turquie en 1913 et l'abolition des capitulations en Turquie en 1914, la proposition russe de réviser les traités d'alliance et de déclarer les buts de guerre, en 1917.

Arnold D. Mac Nair, *La Terminaison et la Dissolution des traités*, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1928, t. II, pp. 471 à 474, cite d'autres cas de la pratique et de la jurisprudence ; le différend entre les cantons suisses de Lucerne et d'Argovie en 1882, l'affaire Hooper contre les Etats-Unis devant la « court of claims » des Etats-Unis (1887), l'arbitrage entre la Russie et la Turquie prononcé en 1911-1912 par la Cour d'arbitrage de la Haye, puis, plus près de nous, le différend entre la France et la Grande-Bretagne relatif aux décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, le différend entre Brême et la Prusse devant le Staatsgerichtshof d'Allemagne en 1925, l'affaire Rothschild et fils contre le gouvernement de l'Egypte devant les tribunaux mixtes d'Egypte. L'auteur constate que, malgré tous ces cas, aucun véritable tribunal international n'a été appelé à envisager sérieusement l'application de la règle *rebus sic stantibus* à en examiner le fondement juridique et à lui assigner sa place dans le domaine de droit international. Il serait d'avis que cette tâche incombât à la Cour Permanente de Justice Internationale, car sa décision serait d'une importance fondamentale pour le développement futur du droit international.

2. G. Catand, *La clause « rebus sic stantibus » du Droit privé au droit international*, p. 169.

3. G. Cattand, *op. cit.*, pp. 170-180.

des conventions du 5 novembre 1913 et du 7 juin 1915 avec la Russie et la Mongolie, et dans la dénonciation par la Norvège du traité relatif à son intégrité ¹.

1. *La disparition de la neutralité belge.* — « Afin d'établir un juste équilibre en Europe, et de mettre les Provinces Unies dans des proportions qui les mettent à même de soutenir leur indépendance par leurs propres moyens ², » les vainqueurs de Napoléon I^{er} créèrent le royaume des Pays-Bas, par l'adjonction des provinces belges et de l'évêché de Liège à la Hollande. Le nouvel Etat, créé dans un but d'équilibre européen et pour faire contre-poids à la France, eut une existence éphémère. Les Belges, mécontents de l'hégémonie hollandaise et de l'absolutisme de leur roi Guillaume I^{er}, se soulevèrent en 1830, à la suite de la révolution de Paris, et réclamèrent leur séparation de la Hollande. Trop faible pour défendre seule sa liberté contre la Hollande, la Belgique ne put obtenir la reconnaissance de son indépendance nationale que grâce à la désunion des grandes puissances ; les trois cours du Nord auraient voulu aider le roi Guillaume I^{er} contre ses sujets révoltés ; la

1. L'application de la clause *rebus sic stantibus* a été invoquée, au moment de la Conférence de la Paix, en 1919, relativement au Pacte de Londres du 26 avril 1915. Par ce Pacte, la Grande-Bretagne, la France et la Russie s'étaient engagées à faire obtenir à l'Italie, dans le Traité de Paix, pour prix de son entrée en guerre du côté des Alliés, un tracé de frontières qui tiendra compte des aspirations nationales du peuple italien ainsi que des besoins stratégiques de l'Italie en face de l'Autriche-Hongrie. Le but envisagé par le Pacte de Londres était donc de mettre surtout l'Italie à l'abri de toute agression future de la part de la Double Monarchie. Or, comme le traité de paix avait fait disparaître l'empire austro-hongrois, la crainte d'une pareille agression disparaissait à son tour ; les stipulations du Pacte de Londres ne répondaient plus à leur but primitif et la clause *rebus sic stantibus* devait jouer pour obtenir la révision de ce Pacte et créer un état de choses dans l'Adriatique conforme aux nouvelles circonstances et à l'esprit des 14 points du président Wilson, que tous les belligérants avaient acceptés, vers la fin de la guerre (l'Allemagne le 4 octobre, les Alliés le 5 novembre 1918), comme la base conventionnelle de discussion de la future conférence de la Paix. Le Pacte de Londres, en connexion avec l'ensemble de la question adriatique, a été amplement étudié par G. Scelle, L'incident de Fiume, dans la *Paix des Peuples*, 10 mai 1919, pp. 84 à 107 ; Mihailo Ilitch, *Considérations générales sur la S. D. N. et son droit*, pp. 273 à 281 ; Stoyan Stoyanovitch, *La question de l'Adriatique et le principe des nationalités*, surtout aux pages 106 et s. ; cf. aussi *Adriaticus*, La question de l'Adriatique, qui est un recueil de documents.

2. Traité signé à Vienne le 31 mai 1815 entre le roi des Pays-Bas et les quatre Puissances alliées, De Clercq, *Recueil des traités*, t. II, p. 546.

France et l'Angleterre, pays à tendance libérale en face des puissances absolutistes, s'y opposèrent, la France dans le désir d'ouvrir une brèche aux traités de 1814-1815, l'Angleterre dans le but de contrecarrer l'influence française chez les insurgés. Grâce à l'intervention de ces deux Etats, une Conférence des cinq puissances s'ouvrit à Londres pour régler la question belge. Le traité de Londres du 15 novembre 1831 entre la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie délimita les frontières du nouvel Etat et reconnut son indépendance. Mais, pour que la France ne pût profiter de cette liberté, le même traité prévut, dans son article 7, que « la Belgique formerait un Etat indépendant et perpétuellement neutre » et qu'« elle sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats » ; puis, par l'article 25, les cinq puissances garantirent cette neutralité perpétuelle¹. Le traité de Londres du 19 avril 1839, conclu entre les puissances précitées et la Hollande, et qui vint régler, d'une manière définitive, la séparation de la Belgique d'avec les Pays-Bas, et les limites de leurs territoires respectifs, renouvela, dans son article 7, la reconnaissance de la Belgique comme Etat perpétuellement neutre.

Les Belges durent s'incliner devant le verdict des grandes puissances. Ils durent accepter l'atteinte portée à leur indépendance nationale et la diminution de la souveraineté de leur Etat, comme un sacrifice nécessaire à la paix et à l'équilibre européens, comme une rançon à leur liberté. Toutefois, ils ne cessèrent de se plaindre des entraves que ces restrictions apportaient à leur souveraineté nationale et à leur expansion économique (union douanière entre la France et la Belgique discutée en 1842, la gestion du Congo belge).

Jusqu'en 1914, la Belgique maintint cependant sa neutralité, sincèrement et loyalement, et accepta de remplir toutes les conditions qu'un régime de neutralité perpétuelle comportait. A cette date, l'Allemagne viola la neutralité de la Belgique, contrairement aux traités de Londres de 1831 et de 1839, signés par le royaume de Prusse, et la V^e Conven-

1. De Clercq, *op. cit.*, t. IV, pp. 149 et 155.

tion de la Haye du 18 octobre 1907, signée par l'Empire allemand. La propagande allemande s'est servie de divers arguments pour défendre l'attitude de l'Allemagne. Parmi ces arguments, il en est un que des juristes allemands avaient souvent cité. Il consiste à dire qu'en 1914, au moment de l'attaque de la Belgique par l'Allemagne, les traités reconnaissant et garantissant la neutralité de la Belgique étaient devenus caducs par l'application de la clause *rebus sic stantibus*, c'est-à-dire du fait que la Belgique de 1914 différait totalement de celle de 1839. Une pareille interprétation de notre clause est arbitraire. On peut à la rigueur soutenir, en prenant cette clause à la lettre, que la Belgique a, comme tous les autres Etats, évolué depuis 1839 ; mais il serait téméraire de prétendre, par contre, que la situation de la Belgique a varié depuis cette date quant à sa neutralité perpétuelle. En effet, cette neutralité provenait d'une nécessité européenne : il fallait empêcher en 1814, l'établissement, dans les provinces belges, d'une grande puissance, en l'occurrence de la France. L'Angleterre n'avait reconnu l'indépendance de la Belgique, qu'à la seule condition que ce nouvel Etat restera neutre, c'est-à-dire en dehors des luttes et des compétitions européennes. Au cours du xix^e siècle, disparut, il est vrai, tout danger d'une conquête de la Belgique par la France. Est-ce à dire que la neutralité de la Belgique avait cessé pour cette raison ? Non, évidemment. La reconnaissance et la garantie de la neutralité belge jouaient non seulement contre la France, mais contre tout Etat qui tenterait de violer cette neutralité. Tel était le but initial et final des traités conclus. Lors de la Conférence de la Haye de 1907, où fut signée la V^e Convention, relative à la neutralité perpétuelle, aucune puissance ne remit sur le tapis l'abrogation ou le maintien de la neutralité belge. C'est donc que cette dernière répondait toujours à un intérêt européen. La sécurité et la paix européennes exigeaient que le port d'Anvers appartînt seulement à un Etat neutre et non à une grande puissance, que ce fût la France ou l'Allemagne. De plus, lorsque le gouvernement allemand demanda au gouvernement belge l'autorisation de faire passer ses troupes

sur le territoire belge, et de se faire ainsi complice du traité de 1839 et la V^e Convention de la Haye, il s'adressa à la Belgique en tant qu'Etat perpétuellement neutre et ne dit mot du prétendu changement de circonstances qui aurait, de lui-même, mis fin à cette neutralité. Ce n'est que lorsque le mauvais coup fut perpétré qu'intervinrent les juristes pour atténuer la gravité du fait accompli ¹.

Il était facile à prévoir que la Belgique, qui avait subi à contre-cœur la neutralité perpétuelle, demandera l'abrogation de cette neutralité après sa violation de la part de l'Allemagne. C'est ce que son gouvernement ne manqua point de faire. Dès 1917, il porta à la connaissance de tous les gouvernements alliés la résolution de la Belgique de poursuivre, à la conclusion de la paix, la révision des traités du 19 avril 1839. Le 26 juillet 1917, à la séance de clôture de la Conférence des Alliés réunie au Ministère des Affaires étrangères à Paris, le ministre des Affaires étrangères de Belgique s'exprima comme suit : « Le statut international établi en 1831-1839 pour garantir la sécurité de la Belgique est devenu caduc par la *violation* du traité collectif par deux de ses signataires. Il doit être révisé. A cet effet, il est désirable que les puissances garantes restées fidèles à leurs engagements réunissent bientôt leurs représentants pour examiner avec la Belgique les stipulations du traité nouveau qui doit remplacer l'ancien et délibérer sur nos revendications ². » Par cette déclaration, le gouvernement belge entendait, non seulement demander à la fin des hostilités l'abrogation de sa neutralité perpétuelle, mais encore réclamer des garanties additionnelles, c'est-à-dire des revendications d'ordre territorial qui seront en relations étroites avec cette fin de neutralité même. Dans un mémorandum remis au département d'Etat des Affaires étrangères à Washington, le gouvernement belge soutint la même idée. Il s'opposera, au moment de la paix, au rétablissement de la neutralité permanente. Dans un pareil

1. V. E. Mérignhac et E. Lémonon, *Le Droit des gens et la guerre de 1914-1918*, II, p. 319; M. Ilitch, *Considérations générales sur la S. D. N. et son Droit* p. 101.

2. David Hunter Miller, *My Diary at the Conference of Paris*, IV, p. 426.

rétablissement, garanti de nouveau par l'Allemagne, il ne « verrait désormais qu'une promesse dérisoire, une illusoire et vaine apparence ¹ ». « La Belgique ne réclame rien de plus et rien de moins que le droit commun des nations libres » et ne verrait qu'une humiliation, après les sacrifices qu'elle a faits dans la guerre, dans le renouvellement d'une servitude particulière.

Après l'armistice, la presse belge commença une campagne pour l'abrogation de la neutralité perpétuelle. Le gouvernement belge agit de même dans le sens de la déclaration mentionnée. Par une déclaration en date du 17 novembre 1918, il fit connaître que la Belgique entendait renoncer à sa neutralité. Le 22 novembre 1918, le roi Albert fit un grand discours devant les Chambres. « La Belgique, dit-il, victorieuse et affranchie de la neutralité que lui imposaient les traités dont la guerre a ébranlé les fondements, jouira d'une complète indépendance... Elle devra trouver dans son nouveau statut des garanties qui la mettront à l'abri du péril de futures agressions ². »

Le ministre de Belgique à Paris remit aux Alliés un mémorandum le 17 janvier 1919. Il est rappelé, dans cet écrit ³, que les conventions de 1839 furent imposées à la Belgique comme à la Hollande. Malgré ses vives répugnances, la Belgique se résigna à accepter la neutralité obligatoire parce qu'elle fut induite à penser que ce statut la mettrait définitivement à l'abri du danger d'être entraînée dans des conflits armés entre les grandes puissances ; elle se résigna, de même, à accepter le démembrement de son territoire pour empêcher une conflagration générale : « Les sacrifices de territoire et de souveraineté consentis par les Belges le furent en vain. Une guerre éclatant entre les grandes puissances pour des causes auxquelles la Belgique était étrangère a ravagé notre pays. Ainsi s'est abattu sur notre peuple le péril même dont la neutralité perpétuelle devait à tout jamais le préserver.

1. D. H. Miller, *op. cit.*, V, p. 1.

2. Cité par André Roussel Le Roy, *L'abrogation de la neutralité de la Belgique*, p. 142.

3. D. H. Miller, *op. cit.*, IV, p. 426 et s.

« Le système a donc fait faillite et les motifs qui ont déterminé les Belges à accepter les traités de 1839 ont cessé d'exister. »

C'est donc un appel direct à l'application de la clause *rebus sic stantibus*. De même que les événements de 1830 avaient obligé les puissances signataires des traités de 1815 à réviser ces traités et à les remplacer par le système de 1831-1839, de même ce dernier, ayant fait faillite, oblige ses promoteurs à faire place à un système nouveau.

Une note juridique, qui accompagnait le memorandum précité¹, étudiait le fondement et la portée de la révision. Selon cette note, la réserve s'imposait au regard de tous les Etats signataires des traités. Mais comme l'Allemagne et l'Autriche avaient violé ouvertement la neutralité belge et que la Russie avait refusé de continuer à remplir les obligations résultant pour elle du traité (et a perdu de ce fait le droit de participer à sa revision), la note ajoutait que seules l'Angleterre et la France, « qui se sont acquittées de leurs engagements et qui ont déjà marqué leur adhésion à l'abandon d'une stipulation essentielle du traité, celle qui concerne la neutralité perpétuelle », ont le droit de procéder, de concert avec la Belgique et la Hollande, à la révision des traités de 1839.

Lors de la Conférence de la Paix, M. Hymans, ministre des Affaires étrangères, exposa le 11 février 1919, devant le Conseil des Dix, les motifs pour lesquels la Belgique demandait la révision des traités de 1839. Le 26 février, le Conseil des Dix chargea la Commission des affaires belges de la Conférence de procéder à l'examen de la question de la revision. Et le 5 mars 1919, le Conseil des Dix adopta à l'unanimité les conclusions de la Commission, favorables à la révision dans le but de « libérer la Belgique de la limitation de souveraineté qui lui a été imposée par les traités de 1831² ». La Conférence de la Paix a fait une application expresse de la clause *rebus sic stantibus*. Par l'article 31 du traité de Versailles³, l'Allemagne reconnaît

1. D. H. Miller, *op. cit.*, IV, p. 441 et s.

2. Roussel Le Roy, *op. cit.*, p. 147.

3. V. aussi l'art. 83 du Traité de St-Germain et l'art. 67 du Traité de Trianon.

que les traités du 19 avril 1839 ne correspondant plus aux circonstances actuelles, consent à l'abrogation de ces traités et s'engage dès à présent à reconnaître et à observer toutes conventions, quelles qu'elles soient, que pourront passer les principales puissances alliées et associées, ou certaines d'entre elles, avec les gouvernements de Belgique ou des Pays-Bas, à l'effet de remplacer les dits traités de 1839. L'article 31 ne supprime donc pas la neutralité belge ; seule l'Allemagne renonce d'avance à se prévaloir aux regards de la Belgique des traités qui ont fondé la neutralité belge. Les conventions prévues par le traité de Versailles pour régler le nouveau régime belge, et qui devaient intervenir entre les autres signataires des traités de 1839, ne furent conclues que plus tard. C'est ainsi que dans le préambule du traité fait à Locarno le 16 octobre 1925, l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie « constatent l'abrogation des traités de neutralisation de la Belgique ». Parmi les signataires des traités de 1839, seules la Russie et la Hollande restaient encore à se prononcer sur leur abrogation. Le 22 mai 1926, un traité conclu à Paris entre la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et la Hollande vint relever ces Etats de leurs obligations de 1839 ; il fut décidé que l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Russie des Soviets seront invitées à accéder à ce traité : « Le traité n'a cependant pas encore été ratifié, ce qui fait que les puissances mentionnées n'ont pu être invitées à y accéder. La situation se résume actuellement ainsi : la Belgique a cessé *de facto* d'être un Etat neutre à la fin de la guerre mondiale, bien que certaines formes légales exigées pour la cessation formelle de son statut antérieur demeurent encore incomplètes ¹. »

2. *L'abrogation unilatérale des traités relatifs à l'autonomie de la Mongolie extérieure.* — Profitant de la révolution chinoise de 1911-1912, la Mongolie extérieure, voisine de la Sibirie russe, proclama son indépendance. Le gouvernement russe s'empressa de reconnaître cette indépendance

1. L. Oppenheim, *International Law*, I, p. 222.

dans des conventions passées à Ourga le 3 novembre 1912 avec le nouveau gouvernement mongol ¹.

Le gouvernement chinois de Pékin protesta auprès du gouvernement russe, en alléguant ses droits historiques sur la Mongolie extérieure. Un accord intervint entre les deux gouvernements. Une déclaration concernant la Mongolie extérieure fut signée entre la Russie et la Chine, le 23 octobre-5 novembre 1913, et suivie d'un échange de notes du même jour. « La Russie reconnaît que la Mongolie extérieure se trouve sous la suzeraineté de la Chine », pendant que cette dernière reconnaît l'autonomie de la Mongolie extérieure. En ce qui concerne les questions d'ordre politique et territorial, les deux gouvernements s'engagent à se mettre d'accord par des négociations auxquelles les autorités de la Mongolie extérieure prendront part ². Par un arrangement du 7 juin-25 mai 1915, la Russie, la Chine et la Mongolie complétèrent à divers points de vue l'accord précédent : les relations extérieures de la Mongolie furent placées sous la direction conjointe de la Chine et de la Russie ³.

Mais dans le courant de l'année 1919, les autorités de la Mongolie extérieure exprimèrent le désir de ce pays de renoncer à l'autonomie et demandèrent au gouvernement central de Pékin de revenir au *statu quo ante*. « En ce qui concerne les relations extérieures, ajoutait la pétition mongole, nous devons déclarer que c'était en raison de la proclamation de notre autonomie que les traités sino-russo-mongols et russo-mongols avaient été conclus, et les notes sino-russes échangées. Du moment où nous sommes disposés à renoncer à l'autonomie, ces instruments deviennent automatiquement nuls et de nul effet. » Dans cet exposé de motifs réclamant la fin des traités mentionnés, il est aisé de reconnaître un cas-type de l'application de la clause *rebus sic stantibus*. L'autonomie de la Mongolie était la raison d'être de ces traités ; puisque cette autonomie s'évanouit, il est logique que les traités en fassent de même.

1. R. G. D. I. P., t. 27, 1920, p. 106.

2. Henri Triepel, *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, t. VIII, 1914, p. 145.

3. H. Triepel, *op. cit.*, t. X, 1920, p. 374.

C'est d'ailleurs le raisonnement que dut se tenir le gouvernement chinois. Faisant droit à la demande mongole, un mandat présidentiel du chef du pouvoir exécutif vint, le 22 novembre 1919, abolir le régime conventionnel sino-russe. La légation tzariste à Pékin protesta contre cette abrogation unilatérale, mais cette protestation fut doublement vaine. La thèse chinoise était irréfutable. De plus, la légation russe ne représentait plus personne. Presque à la même époque, « le 28 mai 1920, le gouvernement de Moscou, sous la signature de Karakhan, commissaire adjoint aux Affaires étrangères, lance un appel au peuple chinois, promettant la renonciation aux traités et à tous les avantages obtenus en Chine par la diplomatie tzariste ¹ ». Et de fait, ce même diplomate parvint à conclure un traité avec le gouvernement de Pékin le 31 mai 1924. D'après l'article 5 de cet accord, « le gouvernement de l'Union des républiques soviétiques socialistes reconnaît que la Mongolie extérieure fait partie intégrale de la République chinoise et s'engage à respecter les droits souverains de la Chine sur ce territoire ».

« Le gouvernement de l'Union des républiques soviétiques socialistes déclare que, aussitôt que les questions se rapportant au retrait de toutes les troupes soviétiques de la Mongolie extérieure, notamment celle de la date de retrait de ces troupes et celle des mesures à adopter dans les intérêts de la sécurité des frontières, seront réglées à la Conférence comme stipulé dans l'article 2 du présent accord, il effectuera le retrait complet de ses troupes de la Mongolie extérieure ². »

3. *Dénonciation du traité relatif à l'intégrité de la Norvège du 2 novembre 1907.* — Le 2 novembre 1907, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, la Norvège et la Russie avaient conclu un traité aux termes duquel la Norvège, d'une part, s'engageait à ne céder à aucune puissance, ni à titre d'occupation, ni à titre d'une disposition quelconque,

1. André Duboscq, *La Chine en face des Puissances*, p. 50.

2. *L'Europe Nouvelle*, 26 juillet 1924, p. 960.

aucune partie du territoire norvégien, pendant que, d'autre part, les quatre grandes puissances reconnaissaient et s'engageaient à respecter l'intégrité du territoire norvégien. Conclu pour une période de dix années et ratifié le 6 février 1908, le traité restait en vigueur pendant une nouvelle durée de dix années, si deux années avant l'expiration il n'avait pas été dénoncé.

Le 8 janvier 1924, le gouvernement norvégien dénonça le dit traité par des notes adressées aux gouvernements allemand, anglais, français et soviétique. Les nombreux arguments qu'il invoque dans ces notes sont d'ordre divers.

Le traité de 1908 est contraire à plusieurs des stipulations du Pacte de la S. D. N. C'est ainsi, par exemple, que l'article 1 du traité de 1908 défend à la Norvège d'autoriser une puissance à occuper une partie du territoire norvégien; or l'article 16, paragraphe 3 du Pacte impose aux membres de la S. D. N. l'obligation de « faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ». Il en est de même de l'article 20 du Pacte, paragraphes 1. et 2, qui oblige les membres de la S. D. N. à abroger toutes les obligations ou ententes incompatibles avec ses termes et à s'engager solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables. Enfin, l'article 10 du Pacte donnait à la Norvège les garanties qu'elle avait dans le traité de 1908.

Enfin, la Norvège a fait plus spécialement appel à la clause *rebus sic stantibus* pour dénoncer le traité de garantie. Le traité a perdu sa base principale à la suite des événements des dernières années qui avaient amené dans la vie internationale des changements d'une telle nature, que la situation internationale était devenue tout autre qu'au moment où le traité avait été conclu. C'est ainsi qu'il faut signaler les effets produits par la guerre, la révolution russe et le traité de Versailles sur l'Allemagne et la Russie.

Le jour même où le traité a été dénoncé par la Norvège, les gouvernements allemand, britannique et français ont échangé des notes avec le gouvernement norvégien, reconnaissant le bien-fondé de la thèse de ce dernier et déclara-

rant, qu'en attendant l'effet de la dénonciation du traité, ils entendaient ne pas se prévaloir désormais de ses stipulations¹.

SECTION II. — *Des cas concrets de la révision des traités
d'après la procédure de l'article 19.*

La procédure de la révision des traités, telle qu'elle est organisée par l'article 19, a donné lieu, jusqu'à présent, à deux demandes, adressées à l'Assemblée de la Société des Nations, pour obtenir d'elle l'invitation, en vue de la révision de certains traités. Ces deux demandes, faites par le Pérou et la Bolivie, concernent la révision éventuelle des traités, conclus par ces deux pays avec le Chili, le traité d'Ancou du 20 octobre 1883 et le traité de Santiago du 20 octobre 1904. Aucune de ces deux demandes n'a abouti à la révision de ces traités, soit parce qu'elles furent retirées à temps par leur gouvernement, soit parce que l'Assemblée les a jugées irrecevables dans la rédaction présentée. La Chine a invoqué, à diverses reprises, au sein de l'Assemblée de la Société des Nations, la nécessité pour elle d'obtenir la révision de ses traités, dits « inégaux ». Mais elle n'a jamais saisi l'Assemblée d'une demande en vue d'obtenir d'elle l'invitation nécessaire pour l'application de l'article 19.

1. *Le différend entre le Chili, d'une part, la Bolivie et le Pérou, d'autre part.* — C'est lors de sa première session, en 1920, que l'Assemblée fut saisie de ce différend. A la suite de quelles circonstances la Bolivie et le Pérou prirent-ils la résolution de porter les traités conclus avec le Chili devant la Société des Nations ?

Les relations entre le Chili, la Bolivie et le Pérou furent souvent envenimées, au cours du xix^e siècle, par des ques-

1. *R. G. D. I. P.*, t. XXXI 1924, pp. 299-301.

tions de limites territoriales. C'est ainsi que le Chili et la Bolivie se sont longtemps disputé un territoire s'étendant du 23° parallèle au 26° parallèle de latitude sud. Des accords intervinrent entre les deux Etats, mais ils ne furent pas respectés. La Bolivie avait établi un droit d'exportation sur le salpêtre, en contradiction avec le Pacte du 6 août 1874, complété par celui du 21 juillet 1875. Le Chili protesta. La Bolivie lui déclara la guerre. Le Pérou, lié par un traité d'alliance à la Bolivie, refusa de garder la neutralité. Le Chili lui déclara la guerre en 1879.

Le Chili sortit vainqueur de cette lutte. Le traité d'Ancou du 20 octobre 1883 rétablit la paix entre le Chili et le Pérou. Le Pacte de trêve, signé le 4 avril 1884, entre le Chili et la Bolivie, fut complété par le traité de paix signé le 20 octobre 1904.

Le Pérou dut céder au Chili le département de Tarapaca, très riche en salpêtre. Le Pérou fut encore obligé de consentir à l'occupation par le Chili de ses deux autres provinces, Tacna et Arica, pendant une période de dix ans : à l'expiration de ce temps, les deux provinces devaient décider, par plébiscite, de leur future nationalité. La Bolivie dut céder au Chili, par le Pacte de trêve de 1884 et le traité de paix de 1904, tout son littoral Pacifique, c'est-à-dire les territoires compris entre le parallèle 23 et l'embouchure du Rio Loa. Le Chili avait toujours prétendu avoir des droits sur une grande partie de cette région, en vertu de l'*Uti Possidetis* de 1810. De plus, « la situation géographique elle-même de ce littoral exigeait qu'il en fût ainsi. Puisqu'il s'étendait au sud des territoires cédés au Chili par le traité d'Ancou de 1883, il était inévitable que cet Etat se le fît céder par la Bolivie. Autrement, le territoire chilien eut été séparé en deux parties ; mutilation d'autant plus inadmissible qu'elle aurait laissé le Chili vainqueur à la merci de ses ennemis. Cela eut constitué aussi un véritable défi au bon sens car il n'y a pas d'exemple qu'un Etat victorieux mette fin à la guerre par un traité qui prenne en considération les intérêts du vaincu au détriment des siens ¹ ».

1. Pour ce qui précède, cf. le Livre rouge chilien, pp. 11 à 16.

Pour compenser cette perte du territoire, et afin de ne point entraver le commerce de la Bolivie, le Chili s'engageait à permettre l'accès du Pacifique à son ancienne ennemie par les ports d'Arica et d'Antofagasta et à relier ces deux ports par un chemin de fer jusqu'à la frontière bolivienne.

Le Chili à dépensé dans ces travaux près de six millions de livres sterlings. « Mais cet arrangement prouva en pratique qu'il était insuffisant et incommode. C'est pourquoi les marchandises adressées d'Europe en Bolivie, au lieu d'être dirigées par le canal de Panama, viennent d'être aujourd'hui expédiées généralement par l'océan Atlantique jusqu'au port brésilien de Pazà situé à l'embouchure de l'Amazone, d'où elles sont envoyées par la rivière jusqu'à Itacoatiara, ville situé à 900 milles de Pazà à l'embouchure de Rio Madeira et de l'Amazone, où elles sont transbordées sur des bateaux à fond plat afin d'être dirigées en amont de la rivière à Porto Velho, où commence la ligne de chemin de fer reliant la gare terminus de Quarajá-Merum avec le réseau fluvial bolivien des rivières navigables de Rio Beni, Rio Marmoré et Rio Madre de Dios sur un parcours d'un total de 500 milles »¹.

Quoi qu'il en soit, la délégation de Bolivie à la première Assemblée de la Société des Nations, de même que la délégation du Pérou, adressèrent, au nom de leurs gouvernements, à la date du premier novembre 1920, leurs requêtes au secrétaire général de la Société des Nations, en le priant de les faire inscrire, conformément aux stipulations du traité de Versailles, à l'ordre du jour de l'Assemblée.

Voici les principaux passages de ces deux documents :

« La Bolivie invoque l'article 19 du traité de Versailles pour obtenir de la Société des Nations la révision du Traité de Paix signé entre la Bolivie et le Chili le 20 octobre 1904.

1. B. Bouffal, *L'art, 19 du Pacte de la S. D. N., et le traité entre la Pologne...*, p. 891.

« Afin de justifier cette demande, la Bolivie, tout en se réservant le droit de présenter au moment opportun ses preuves et allégations signale les faits suivants :

« 1. La contrainte sous laquelle le Traité lui fut imposé;

« 2. L'inexécution de quelques points fondamentaux du traité qui étaient destinés à assurer la paix, et cela par la faute du Chili ;

« 3. Cet état de choses constitue une menace permanente de guerre. Il en est une preuve : l'actuelle mobilisation de grands corps d'armée que le Chili exécute sur la frontière bolivienne, malgré l'état de paix existant entre ces deux pays ;

« 4. Comme suite au traité de 1904, la Bolivie est devenue un pays absolument clos et privé de tout accès à la mer ».

La Bolivie déclare, enfin, que cette démarche est faite d'accord avec le Pérou, pays avec lequel la Bolivie se sent liée, dans ce propos, par des raisons historiques et politiques et par des intérêts communs issus de la guerre et de leur alliance en 1879.

La requête du Pérou a pour but d'obtenir un nouvel examen et la révision du traité du 20 octobre 1883 entre le Chili et le Pérou. A cet effet, la délégation du Pérou invoque les articles 15 et 19 du traité de Versailles.

« Le traité de 1883, est-il dit dans cette note, qui enleva au Pérou le département de Tarapaca, fut imposé et maintenu par la violence et n'a même pas été exécuté par le Chili dans ses dispositions essentielles.

« En effet, ce pacte stipulait que l'occupation des provinces de Tacna et Arica devrait être transitoire et prendre fin moyennant un plébiscite, en 1893. Depuis lors le Chili maintient cette occupation par la force, expulsant périodiquement les Péruviens non seulement des provinces susmentionnées, mais aussi du département péruvien de Tarapaca, cédé au Chili par le traité.

« Le Pérou présente cette demande d'accord avec la Bolivie, ces deux pays étant liés par l'origine historique et par la nature de cette affaire. La Bolivie réclame, de son côté, la révision du traité qui lui fut imposé par le Chili et selon lequel le littoral bolivien passa sous la domination chilienne.

« Les différends entre le Pérou et le Chili existent depuis la signature du traité imposé.

« Des faits innombrables démontrent que le Pacte dont un nouvel examen et la révision sont demandés par le Pérou entraîne un danger imminent de guerre. Les plus récents de ces faits sont l'expulsion violente des Péruviens des provinces conquises et des provinces occupées, et la mobilisation de l'armée chilienne massée sur les frontières du Pérou et de la Bolivie.

« Le Pérou se réserve le droit de présenter à l'Assemblée les preuves juridiques qui justifient sa demande »¹.

La délégation chilienne à la première Assemblée envoya, le 25 novembre 1920, au secrétaire général de la S. D. N., deux lettres où elle rejetait les demandes du Pérou et de la Bolivie.

La demande du gouvernement de la Bolivie est irrecevable, disait une de ces lettres : elle est contraire aux termes du traité de 1904, qui a assuré le maintien de la paix entre les deux peuples ; elle repose sur des faits inexacts ; elle n'est conforme à aucune des conditions indispensables de révision prévues par le Pacte ; enfin, elle est contraire aux stipulations du Pacte qui a été établi pour assurer l'exécution des contrats internationaux.

Il en est de même de la demande du gouvernement du Pérou². Mais cette demande ne saurait davantage nous intéresser ici, puisque le gouvernement du Pérou, par sa lettre du 2 décembre 1920, adressée au secrétaire général de la S. D. N., est venu la retirer, se réservant, toutefois,

1. S. D. N., Actes de la 1^{re} Assemblée, séances plénières, pp. 395-397.

2. V. *Annuaire de la S. D. N.*, 1920-1927, Genève, pp. 339-342.

le droit de soumettre ultérieurement à la Société son différend avec le Chili.

Il est vrai que l'Assemblée de la S. D. N. ne discuta pas, non plus, lors de la première session, de la demande bolivienne. En effet, par une communication au président de l'Assemblée, à la date du 16 décembre 1920, la délégation de Bolivie avait demandé que, en proximité de la clôture de la session, la question soulevée par sa lettre du 1^{er} novembre 1920 soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Assemblée.

Lé délégation du Chili avait réfuté, dans ses lettres du 25 novembre 1920, les arguments contenus dans les requêtes bolivienne et péruvienne. Le Pérou ayant retiré sa demande, le délégué du Chili à la S. D. N. souleva à la séance plénière du 16 décembre 1920 la question d'incompétence de l'Assemblée pour les affaires entre le Chili et la Bolivie, et protesta contre l'interprétation favorable à cette compétence donnée par la Bolivie. Le président de l'Assemblée donna au délégué chilien l'assurance que l'ajournement de la question à la session de l'Assemblée de 1921 ne pouvait être interprétée comme une affirmation de sa compétence¹. Enfin, par ses lettres au président de l'Assemblée des 17 et 19 décembre 1920 et au secrétaire général du 28 décembre 1920, la délégation du Chili demanda que notification soit faite que ce pays s'oppose, en posant la question préalable, à la proposition de la Bolivie d'inscrire sa requête à l'ordre du jour de l'Assemblée.

Mais là ne s'arrêta point l'activité défensive du gouvernement chilien. Il avait fait imprimer, entre les deux sessions, un Livre rouge sur *La non-révision des traités de paix*. D'éminents juristes avaient donné leur opinion sur la matière (M. M. John Davis, Charles Dupuis, Paul Fauchille, André Weiss, William Finlay) et leur consultation n'avait pas peu contribué à former le jugement de l'Assemblée de la S. D. N. de 1921. Le Livre rouge tendait à montrer que, tant au point de vue des faits qu'au point de vue du droit, la demande de la Bolivie était inacceptable.

1. S. D. N., Actes de la 1^{re} Assemblée, séances plénières, p. 580.

Le Livre rouge, de même que les jurisconsultes consultés, ont soulevé de nombreuses questions juridiques que nous avons dû examiner dans notre étude de l'article 19. Une question juridique importante, spécialement invoquée par le Livre rouge chilien et les jurisconsultes, et qui tire sa portée de l'article 21 du Pacte de la S. D. N., a trait à l'incompétence de l'Assemblée pour connaître des affaires exclusivement américaines. Le Livre rouge et les jurisconsultes avaient tiré argument de cette incompétence pour déclarer l'Assemblée *de plano* incompétente de connaître de la requête de la Bolivie. Bien que la délégation chilienne n'ait pas employé l'argument de la doctrine de Monroë pour demander à l'Assemblée de rejeter cette requête *de plano*, il y a des auteurs qui prétendent que le rejet de cette requête a été réellement effectué par la Commission, puis par l'Assemblée elle-même, plutôt en vertu de l'article 21 que de l'article 19¹.

Pour ce qui est de la requête de la Bolivie en elle-même, *in concreto*, la première et la troisième de ses raisons peuvent être invoquées à l'encontre de tous les traités de paix. Tous les jurisconsultes sont d'accord pour que, même en fait, la demande bolivienne soit rejetée. Le jurisconsulte américain, M. John W. Davis répète, à ce point de vue, les arguments du gouvernement chilien contenus dans le Livre rouge. Le traité du 20 octobre 1904 a été intégralement exécuté par le Chili. Il a coûté à ce pays six millions de livres sterlings et rien ne peut être plus éloigné, que la demande de la Bolivie, de la situation à laquelle se rapporte la clause *rebus sic stantibus*. L'assertion bolivienne, tendant à prouver que le traité a été imposé à la Bolivie par la violence, perd toute sa force quand on la confronte avec ce fait que le traité a été négocié vingt ans après la cessation des hostilités en cours. Quant à l'allégation de la Bolivie qu'il y a eu inexécution par le Chili de certains points fondamentaux du traité et que le Chili doit être rendu responsable de cette inexécution, M. Davis pense que, pour cette raison, la Bolivie ne peut demander la révision du traité, mais exiger seulement du Chili l'exécution fidèle de ses dispositions.

1. Ch. Rousseau, *op. cit.*, pp. 155-161; B. Bouffal, *op. cit.*, p. 894.

Les délégués de la Bolivie ne peuvent prétendre que la situation créée par le traité de 1904 porte en elle une menace de guerre. S'ils sont mécontents de certaines clauses du traité, leur mécontentement n'est pas suffisant, pour être considéré comme donnant lieu à « une situation dont le maintien est susceptible de mettre en péril la paix du monde ». A ce compte, toutes les conventions internationales pourraient être remises en question. L'argument bolivien que le traité la prive de tout accès à la mer n'est pas juridiquement valable, puisqu'il n'existe pas « en Droit international de principe qui lui donne le droit de déclarer nul le traité pour cette raison ¹ ».

Lors de la seconde session de l'Assemblée, en 1921, la requête de la Bolivie a été inscrite à l'ordre du jour en ces termes : « Demande de la Bolivie, en date du 1^{er} novembre et du 15 décembre 1920, d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée en 1921 la proposition bolivienne d'appliquer l'article 19 du Pacte au traité de paix signé entre la Bolivie et le Chili le 20 octobre 1904. Le Chili, en date des 17, 19 et 28 décembre 1920, a demandé que notification soit faite qu'il s'oppose, en posant la « question préalable », à la proposition de la Bolivie d'inscrire sa demande à l'ordre du jour de l'Assemblée ². »

A la cinquième séance plénière de l'Assemblée, tenue le 7 septembre 1921, le président de la délégation chilienne, M. Edwards, prit la parole. Il rappela l'opposition constante du Chili à ce que cette Assemblée, ainsi que toute autre Assemblée de la S. D. N., prenne en considération la demande de la Bolivie contre le Chili, afin d'obtenir la révision du traité de paix de 1904. « La délégation du Chili fonde son opposition sur des raisons décisives, sur l'incompétence absolue, radicale de la S. D. N., à procéder par elle-même à la révision des traités de paix ³. » Autoriser un Etat à demander la révision des traités, notamment des traités de paix, contre la volonté de l'autre partie, ne

1. Le Livre rouge chilien, pp. 70-71.

2. S. D. N., Actes de la deuxième Assemblée, séances plénières, p. 56.

3. *Ibid.*, p. 45.

serait rien moins que mettre en danger tout l'ordre international, politique et juridique. C'est le rappel de la règle de la souveraineté des Etats dans toute sa rigueur. L'orateur cite l'article 19 et ajoute que l'Assemblée n'a pas le droit de procéder elle-même à la révision des traités. Elle ne peut que prononcer l'invitation qui, d'après l'article 5 du Pacte, exige l'unanimité. Le traité doit être inapplicable. « Or, comment soutenir qu'un traité *appliqué et observé* depuis dix-sept ans dans toute son intégrité soit un traité inapplicable ¹ ? » Le traité de 1904 ne correspond pas, non plus, à une situation internationale, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. Enfin, l'orateur examina chacun des quatre arguments invoqués dans la demande bolivienne. Ses conclusions sont à tous points semblables à celles exposées plus haut par le jurisconsulte américain Davis.

MM. les délégués Carlos Aramayo et Canelas prirent la parole comme représentants de la Bolivie. M. Aramayo souligna que le but de la Bolivie est de faire procéder, avant tout, à une enquête générale sur la situation créée par le traité de 1904 et que la demande de la révision n'a été envisagée que comme un moyen d'obtenir cette investigation. Puis il examina la question en droit et en fait. Arguant de la question de la compétence de l'Assemblée, le délégué bolivien donna lecture, en guise de conclusion à son intervention, d'un passage d'une consultation de M. Raymond Poincaré : « Aucune exception d'incompétence ne peut être opposée à la Bolivie, puisque la compétence de la Société est formellement établie par les articles 3, 15 et 19. Aucune autre fin de non-recevoir ne saurait non plus être soulevée, puisqu'en adhérant à la S. D. N., le Chili a accepté la nomination des commissions prévues à l'article 5, comme un moyen permanent d'information pour la Société ². »

M. Canelas voit dans le refus du Chili une défense pour la S. D. N. de s'immiscer dans les affaires purement amé-

1. *Ibid.*, p. 47.

2. *Ibid.*, p. 50.

ricaines. « Les observations formulées par la délégation chilienne, dit-il, ne soulèvent pas simplement une question préalable. Elles s'attachent au fond même de la demande bolivienne. En réalité, le Chili refuse de reconnaître toute intervention de la S. D. N. dans les affaires du nouveau monde. Ce n'est donc pas seulement la demande bolivienne qui est en cause, il s'agit aussi de fixer le domaine de la S. D. N. ¹. » L'orateur insista sur les dangers auxquels s'exposerait la S. D. N. si elle refusait de prendre connaissance des questions qui peuvent être fatales à la paix du monde. Le traité de 1904 a placé la Bolivie dans une situation de semi-dépendance et celle-ci ne pourra jamais se résigner à renoncer à son ancienne revendication, cette revendication *sine qua non* d'un port de mer lui appartenant en propre.

M. Canelas proposa que la question tout entière fut envoyée à l'examen d'une commission. Mais rien ne fut décidé, à ce sujet, et la discussion de cette question fut renvoyée à une séance ultérieure.

A la treizième séance plénière du 15 septembre 1921, le président de l'Assemblée déclara que le bureau de l'Assemblée avait invité trois jurisconsultes : MM. Scialoja (Italie), Urrutia (Colombie), de Peralta (Costa-Rica), à donner ensemble leur avis sur les attributions que confère à l'Assemblée l'article 19 en ce qui concerne la demande de la Bolivie. La délégation du Chili a approuvé l'initiative prise par le bureau ¹.

Le président déclara avoir reçu, en outre, la lettre suivante de la délégation de la Bolivie :

« Conformément aux dernières instructions reçues de notre gouvernement, nous nous voyons dans l'obligation de suspendre toute procédure concernant la demande de la Bolivie déposée à la date du 1^{er} novembre 1920, jusqu'à ce que la Commission spéciale dont il est question ait rendu son interprétation juridique sur l'article 19 du Pacte. »

Le rapport du Comité de juristes sur la portée de l'ar-

1. *Ibid.*, p. 50.

2. *Ibid.*, p. 261.

ticle 19 fut lu devant l'Assemblée, le 28 septembre 1921, lors de la vingt-deuxième séance plénière. La Commission des juristes était d'avis :

« Que telle qu'elle a été présentée, la demande de la Bolivie est irrecevable, l'Assemblée de la S. D. N. ne pouvant d'elle-même modifier aucun traité, la modification des traités étant de la seule compétence des Etats contractants ;

« Que le Pacte, tout en professant le respect scrupuleux de toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés, attribue, par l'article 19, à l'Assemblée la faculté d'inviter (en anglais : *advise*, soit : « conseiller ») les membres de la Société à procéder à un nouvel examen de certaines situations internationales ;

« Qu'une pareille invitation peut seulement être faite dans le cas où des traités sont devenus inapplicables, c'est-à-dire lorsque l'état de choses existant au moment de leur conclusion a subi, par la suite, soit matériellement, soit moralement, des transformations si radicales qu'il est hors du domaine des possibilités raisonnables de les appliquer — ou bien encore dans le cas où existeraient des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ;

« Que, le cas échéant, l'Assemblée aurait à s'assurer si une de ces circonstances se présente à son examen ¹. »

Dans la discussion qui s'ouvrit après la lecture de ce rapport, le délégué du Chili, M. Edwards, exprima son vif contentement. Il émit l'idée que « la Bolivie peut chercher satisfaction dans des négociations directes librement consenties ». « Le Chili n'a jamais fermé cette porte à la Bolivie, dit-il, et je suis en mesure de déclarer que rien ne nous sera plus agréable que d'envisager directement avec elle les meilleurs moyens d'aider à son développement. C'est son amitié que nous voulons ; notre ardent désir est qu'elle soit heureuse et prospère. C'est aussi notre intérêt, puisqu'elle est notre voisine et que sa prospérité ne peut que servir la nôtre ². » L'orateur se félicitait, en outre,

1. *Ibid.*, p. 466.

2. *Ibid.*, p. 467.

du triomphe de l'idée de l'unanimité, indispensable pour le vote de l'invitation, et qui est bien en accord avec cette autre idée qui veut que la modification des traités est de la seule compétence des Etats contractants.

Le délégué bolivien, M. Aramayo, prit la parole pour communiquer à l'Assemblée une note de la délégation de la Bolivie. Cette dernière s'inclinait devant l'interprétation donnée par la Commission. Elle regrettait toutefois que la Commission ait cru devoir se prononcer sur la recevabilité de la demande bolivienne. Le gouvernement bolivien n'avait pas l'intention de demander à la S. D. N. de procéder par elle-même à une révision immédiate du traité de 1904 ; il désirait simplement que la Société s'assurât, par une enquête approfondie, si la situation justifiait une invitation aux deux Etats à procéder à un nouvel examen du traité pour les raisons indiquées par le Pacte lui-même. La délégation bolivienne déclara accepter les conclusions de la Commission et ne pas insister sur l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée, de sa demande du 1^{er} novembre 1920, telle qu'elle a été présentée. « Mais, en même temps, elle déclara très formellement que son gouvernement se réserve le droit de soumettre à nouveau sa demande à la S. D. N., d'accord avec les principes et la forme établis par le Pacte au moment où il le jugera le plus opportun ¹. »

Le délégué du Chili ne manqua pas de protester contre cette réserve. Le délégué britannique, M. Balfour, déclara que le droit, invoqué par la Bolivie, de faire de nouveau appel à l'Assemblée, représente un privilège inaliénable de tout membre de l'Assemblée. Il aimait à croire, toutefois, que les négociations directes annoncées seront couronnées de succès ².

1. *Ibid.*, p. 468.

2. Les négociations directes entre le Chili et la Bolivie n'ont pas encore abouti, si elles ont même commencé. Par contre, le différend qui mettait aux prises le Chili et le Pérou, au sujet des territoires de Tacna et Arica, a été réglé, après cinquante ans d'efforts, grâce aux bons offices du gouvernement de Washington, par le traité de Lima, signé le 3 juin 1929. Ce traité reproduit les dix points du protocole d'arbitrage proposé, à la date du 17 mai 1929, par le Président des Etats-Unis. 1° Tacna est attribuée au Pérou et Arica au Chili; 2° le Chili accorde au Pérou le quai et le bâtiment des douanes ainsi que la gare du che-

Ainsi donc, le premier appel adressé à l'Assemblée pour une question de révision des traités avait échoué. Les raisons de cet échec sont plausibles : l'absence d'une interprétation sûre de l'article 19, l'ambiguïté de la demande bolivienne, la crainte de l'Assemblée de s'attaquer à un problème aussi grave que celui de la révision des traités, et par-dessus tout peut-être la crainte de connaître de la révision d'un traité où l'article 21 du Pacte aurait pu être invoqué.

2. *La Chine et les traités dits « inégaux »*. — Le différend entre le Chili et la Bolivie est le seul qui a été porté devant l'Assemblée de la S. D. N. en application de l'article 19. Il est, cependant, un autre cas, qui, sans avoir encore été directement porté devant l'Assemblée, en vue de l'obtention d'une invitation pour l'examen de sa révision éventuelle, occupe l'opinion internationale et peut, un jour ou l'autre, si les parties ne le revisent pas à temps, ou si l'Assemblée de la S. D. N. n'en est pas saisie en vertu de l'article 19, être l'objet d'une abrogation unilatérale. Ce cas concerne les privilèges d'exterritorialité en Chine, ou traités « inégaux ».

La Chine avait consenti des privilèges d'exterritorialité aux divers Etats du monde au cours du xix^e siècle. Des concessions étrangères et des juridictions consulaires furent

min de fer d'Arica; 3° le Chili verse au Pérou 6 millions de dollars; 4° tous les bâtiments publics et toute la propriété du gouvernement chilien dans la province de Tacna deviennent propriété du gouvernement péruvien sans aucune indemnité; 5° le Chili garde la concession de l'entreprise du chemin de fer de Tacna à Arica; 6° le Chili livrera Tacna au Pérou trente jours après la ratification du traité; 7° le Chili et le Pérou respecteront les droits privés acquis sur leurs territoires respectifs; 8° le Pérou et le Chili érigeront sur le « Morro d'Arica » un monument pour commémorer la consolidation de leur amitié; 9° les fils de Péruviens nés à Arica et les fils de Chiliens nés à Tacna conserveront leur nationalité péruvienne ou chilienne jusqu'à l'âge de 21 ans et choisiront alors la nationalité qu'ils entendent conserver; 1° le Chili et le Pérou liquident toutes les dettes, obligations et tous engagements dérivés ou non du traité d'Ancon.

Avant l'échange des signatures, le gouvernement de la Bolivie a fait remarquer que ce règlement du différend entre le Chili et le Pérou affectait ses intérêts propres, puisque la solution adoptée ne laissait plus à la Bolivie l'espoir d'obtenir un accès à la mer; il a attiré l'attention du gouvernement de Washington sur l'« injustice » dont il était victime. *L'Esprit international*, 1^{er} octobre 1929, n° 12, p. 615; *Le Temps*, 23 et 24 février 1929, 19 et 22 mai 1929

établies en Chine. Ces privilèges peuvent être comparés aux capitulations, telles qu'elles existaient en Turquie avant leur suppression. La raison d'être de ces servitudes imposées aux Etats orientaux réside dans l'insuffisance des garanties fournies par les Etats au commerce entre particuliers. « Théoriquement, ces pays ne consentent à accepter ce régime que sous la condition qu'il disparaisse du moment que les garanties en question deviennent suffisantes à la suite de l'adoption des réformes nécessaires. Il ne s'agit pas ici d'un événement imprévu, ne dépendant pas de la volonté des contractants. On ne pourrait pas, en principe, invoquer à cette occasion la clause *rebus sic stantibus*, sans lui donner un sens et une portée très différents de ceux qu'elle a spécialement en Droit privé, dans la théorie de l'imprévision »¹. Le Japon s'est basé sur cette idée, à partir de 1891, pour obtenir des puissances la suppression des capitulations dont il était grevé.

Il est admis généralement, que seul l'Etat bénéficiaire peut renoncer à jouir de ces privilèges. L'Etat qui supporte ces graves atteintes portées à sa souveraineté, ne peut s'en débarrasser unilatéralement ; même en cas de changement de circonstances il ne pourra le faire, tant que l'Etat bénéficiaire n'aura pas reconnu que les nouvelles réformes judiciaires adoptées dans le pays à capitulations sont propres à garantir la vie et les biens de ses sujets.

Contraires au principe de l'égalité des Etats, ces traités finissent, avec le temps, à peser très lourdement sur la politique et l'économie générale du pays². La Chine en souffre gravement, tant dans son orgueil national que dans ses intérêts lésés. Pendant la Conférence de la Paix de 1919, le gouvernement chinois avait demandé, avec juste raison, la revision de ces traités, alléguant le changement survenu dans les circonstances depuis leur entrée en vigueur. Cette demande chinoise obtint un succès partiel. Les privilèges d'exterritorialité cessèrent d'être valables pour les ennemis de la veille : l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie. Les puis-

1. G. Cattand, *op. cit.*, p. 153.

2. V. L. II. Woolsey, *The unilateral termination of treaties*, pp. 351-353.

sances, alliées et associées de la Chine contre les Empires centraux, se refusèrent à consentir à cette abrogation pour leur compte personnel. Pendant la Conférence de Washington, en 1921, la Chine reçut la promesse, des puissances bénéficiant des droits d'exterritorialité, que ces droits seront abrogés le jour où la législation chinoise constituera une garantie suffisante pour les personnes et les biens des sujets des pays bénéficiaires.

La suppression des capitulations en Turquie par le traité de Lausanne ¹, ainsi que la renonciation par la Russie soviétique à ses droits d'exterritorialité en Chine (traité russo-chinois du mois de mai 1924), encouragèrent la jeune Chine à poursuivre l'abrogation des autres traités « inégaux » et à désirer ardemment leur remplacement par des conventions négociées sur une base d'égalité parfaite ². Mais ce n'est pas seulement cette idée d'égalité des Etats qui leur sert d'argument. Dans les négociations diplomatiques, de même que dans leurs interventions oratoires à la S. D. N., les délégués chinois font toujours appel au principe juridique de la clause *rebus sic stantibus*. C'est aussi sur cette opinion que les jurisconsultes chinois ³ fondent leurs critiques contre les traités « inégaux ».

Nous avons mentionné, en parlant de la procédure de l'article 19, la demande adressée à la X^e Assemblée de la S. D. N. (1929), par le délégué du gouvernement révolutionnaire de Nankin, dans le but de prier l'Assemblée de nommer un comité chargé d'examiner les moyens propres

1. L'art. 28 de ce traité le spécifie formellement : « Les H. P. C. déclarent accepter, chacune en ce qui la concerne, l'abolition complète des capitulations en Turquie à tous les points de vue ».

2. « La suppression des traités dits « inégaux » est un des points essentiels du programme nationaliste, car c'est par elle, soutiennent les hommes du régime nouveau, que la Chine prendra réellement conscience d'être une nation indépendante. Tous les efforts de la diplomatie chinoise tendent à ce but. Le peuple jaune a beau s'épuiser en de tragiques querelles intérieures; il a beau être profondément divisé contre lui-même dans tous les domaines de l'activité politique, il est une question sur laquelle tous les Chinois, qu'ils soient du Nord ou du Sud, sont parfaitement d'accord : c'est celle de la fin des traités « inégaux » en vue de la suppression du régime d'exterritorialité au profit des étrangers dans l'ensemble de la République. » *Le Temps*, 31 décembre 1929.

3. V. J. W. Garner, *The doctrine of rebus sic stantibus and the termination of treaties*, p. 509.

à rendre effectif l'article 19. Mais il est une autre intervention chinoise, à la S. D. N., où il est fait directement appel à l'article 19 pour examiner à nouveau les traités « inégaux ». Cette intervention eut lieu à la VI^e Assemblée de la S. D. N. Le délégué de la Chine, M. Chao-Hsin-Chu, vint lire à la tribune de l'Assemblée, le 11 septembre 1925, une déclaration au nom de la délégation chinoise. L'orateur y plaidait la cause de la revision des traités « inégaux » en application de l'article 19 et conformément au principe de la clause *rebus sic stantibus*.

« On admet généralement que les traités maintenant en vigueur entre la Chine et les autres puissances, et qui ont été conclus au temps passé, sont aujourd'hui tenus pour inapplicables et comme n'étant plus en harmonie avec les conditions internationales en ce qui concerne la situation de la Chine dans la famille des nations. L'opinion du peuple chinois est donc que, pour être juste envers la Chine et servir en même temps les intérêts des puissances étrangères intéressées, il devrait y avoir un réajustement des traités existants, afin qu'ils s'harmonisent même avec les conceptions généralement admises en Droit international comme en équité, ainsi qu'avec la situation actuelle de la Chine.

« En fait, beaucoup de ces traités ont été négociés dans des circonstances qui n'ont guère permis de formuler, après une décision complète et libre, les principes qui doivent régler, d'une façon permanente, les relations normales entre la Chine et les puissances étrangères.

« Ces traités ont été, en réalité, conclus autrefois comme un *modus vivendi*, et, malheureusement, on les a laissés subsister jusqu'à l'heure actuelle, où la situation est complètement changée ; maintenir indéfiniment les privilèges et les immunités politiques et économiques que ces traités confèrent à des étrangers ne semble guère justifié par les circonstances actuelles. Il en est résulté, pour les uns comme pour les autres, des difficultés et des inconvénients. Tant que ces inégalités subsisteront, il y aura des motifs de mécontentement susceptibles de créer des froissements et

de troubler les relations cordiales ainsi que la bonne entente entre la Chine et les puissances étrangères ¹. »

Mais cette déclaration n'eut pas de lendemain. L'Assemblée avait bien voté, le 22 septembre 1925, sur la proposition de la délégation chinoise, un vœu dans lequel elle se disait « profondément intéressée par la suggestion du délégué chinois touchant la possibilité de considérer, dans l'esprit du Pacte, la situation internationale actuelle de la Chine » ². Le délégué chinois, M. Chao-Hsin-Chu, reprenant la parole, déclara : « J'ai déposé cette résolution pour deux raisons. Tout d'abord, la Chine se tourne vers la S. D. N. dans l'espoir qu'elle lui accordera un soutien moral conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 19 du Pacte. En second lieu, nous reconnaissons tous que cet article 19 nous fournit un moyen de remédier à une situation internationale susceptible de mettre en péril la paix du monde. »

Mais aucune demande ne fut adressée à l'Assemblée pour qu'elle invitât les Etats membres, bénéficiaires des traités « inégaux », à procéder à leur nouvel examen. En droit, ces traités ne correspondent plus aux nouvelles circonstances. Là-dessus, tout le monde est d'accord. Mais les puissances ne veulent pas procéder à leur revision, tant que l'ordre ne sera pas établi à l'intérieur de la Chine et tant que le gouvernement chinois n'édicterait et n'assurerait l'exécution des dispositions juridiques qui pourront garantir les personnes et les biens des étrangers appartenant aux pays qui jouissent de la juridiction consulaire et du régime des concessions. La Chine ne pourrait mieux faire, selon les puissances, que de suivre l'exemple du Japon, qui avait placé son organisation judiciaire au rang de celle des autres Etats, avant de demander la suppression des privilèges d'extraterritorialité ³.

1. S. D. N., Actes de la VI^e Assemblée. Compte rendu des débats, p. 44.

2. *Ibid.*, p. 102.

3. « En ce qui concerne les privilèges d'extraterritorialité et d'une manière générale, les traités dits « inégaux », il n'y a aucune hostilité irréductible des Puissances à une réforme de nature à faire droit aux aspirations du peuple chinois à la souveraineté absolue sur l'ensemble de son territoire; mais une telle réforme ne peut être accomplie qu'en plein accord avec les Puissances en cause, c'est-à-dire par des négociations régulières en vue d'une révision des traités

existants, par les parties contractantes. De telles négociations ne peuvent être entreprises utilement qu'avec un gouvernement national qualifié pour traiter au nom de la Chine entière. Le gouvernement de Nankin prétend remplir cette condition primordiale, encore que son autorité doive être sérieusement consolidée, mais il va de soi qu'avant de renoncer aux privilèges pour leurs nationaux et qu'elles tiennent des traités, les puissances doivent obtenir des garanties pour l'avenir quant à la protection de la vie et des biens des étrangers, quant à l'administration d'une justice impartiale, méritant la confiance de ceux qui doivent s'adresser à elle. Cela ne saurait s'improviser par une décision unilatérale, cela exige toute une organisation, qui est encore à établir. Les privilèges de l'exterritorialité tels qu'ils résultent de traités qui gardent toute leur force jusqu'à ce qu'ils aient été révisés ou abrogés de commun accord ne sauraient être abandonnés sans que de sérieuses garanties soient obtenues préalablement.»

Le Temps, 31 décembre 1929.

CONCLUSION

La paix internationale et les rapports normaux entre les Etats exigent que la règle morale, autant que conventionnelle, *Pacta sunt servanda*, soit rigoureusement respectée. C'est un principe essentiel, c'est une norme fondamentale. Tout traité entré en vigueur doit être observé et respecté. Il ne peut être révisé ou résilié que d'un commun accord des parties contractantes.

Avant la guerre, la société internationale était inorganisée. Les souverainetés étatiques indépendantes n'avaient établi aucune procédure de revision commune pour les traités devenus inapplicables. Si le traité n'avait pas prévu lui-même une procédure de revision, ou la faculté de dénonciation unilatérale, et si les parties contractantes ne parvenaient pas à le réviser d'un commun accord, il restait obligatoire. *Pacta sunt servanda*. Aucun recours judiciaire n'était donc possible, même pour les différends purement juridiques. L'Etat, dont les intérêts étaient lourdement grevés par l'existence d'un traité, n'avait que deux ressources pour s'en débarrasser : recourir à la force ou à la dénonciation unilatérale.

La majeure partie de la doctrine avait préconisé qu'un Etat pourrait réclamer, de droit, la revision ou la résiliation d'un traité, au cas où les circonstances, qui avaient permis la conclusion du traité, viendraient à changer et pourraient, de ce fait, compromettre les intérêts vitaux de cet Etat. *Conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus*. Les Etats n'avaient pas rejeté, en principe, cette clause ; mais ils ne l'avaient pas, non plus, formellement reconnue. De toute façon, la procédure d'application de cette clause n'était pas organisée et les Etats, de même que la majorité

des auteurs, admettant le principe de cette clause, s'en tenaient à la Déclaration de Londres de 1871.

Le Pacte de 1919, en créant une société internationale organisée, a réservé un article spécial à la revision des traités. Par son article 19, le Pacte a reconnu à la S. D. N. un droit d'intervention collective en cette matière. L'Assemblée peut inviter les Etats membres à examiner de nouveau un traité devenu inapplicable, ainsi que les situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. Le principe de la clause *rebus sic stantibus* se trouve implicitement reconnu dans cet article. L'invitation est cependant une simple faculté pour l'Assemblée. Elle ne doit l'adresser que de temps en temps. Son intervention, pour être efficace, doit être extrêmement prudente. Elle ne doit pas inviter à la légère ; mais elle ne doit pas, non plus, rester absolument passive.

Malgré l'innovation certaine, introduite par l'article 19 dans la question de la revision des traités, cette innovation peut devenir précaire. L'article 19 porte en lui-même deux défauts certains, qui peuvent le rendre inefficace. Il exige, en effet, l'unanimité de l'Assemblée pour le vote de l'invitation. De plus, cette invitation, adressée aux Etats membres, ne produit aucune obligation juridique de reviser. Elle porte en elle, il est vrai, une grande obligation morale qui, à certains moments, peut être plus forte qu'une obligation juridique ; mais, en règle générale, cette absence de toute obligation juridique est une grave lacune. Si les parties litigantes se refusent à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, le traité doit être respecté, malgré son inapplicabilité reconnue, en vertu de la règle *Pacta sunt servanda*. Le principe de la clause *rebus sic stantibus* peut devenir un leurre ; un Etat peut refuser d'en tenir compte, même pour les cas dans lesquels l'Assemblée a reconnu formellement qu'un traité est devenu inapplicable en vertu de cette clause.

Si la S. D. N. veut que l'article 19 ne devienne pas une clause de style, une précision et un amendement doivent être introduits. La règle de l'unanimité, exigée pour le vote de l'invitation, doit être abolie. Les circonstances politiques

permettront seules de décider si une majorité simple ou renforcée est suffisante, pour le vote de l'invitation, ou s'il faut, en procédant par étapes, préciser qu'au moins les Etats membres, parties à un traité, ne prendront pas part à ce vote. En second lieu, il est de toute nécessité de charger un tribunal international, en l'occurrence la Cour permanente de justice internationale, de tous les différends d'ordre juridique que soulève la révision des traités. La Cour devrait être la seule à connaître des cas d'application pratique de la clause *rebus sic stantibus*.

Reconnaissons-le, cependant. L'article 19 ne prendra toute son importance que dans la mesure où la S. D. N. elle-même fera preuve de vitalité et d'adaptation aux nouvelles exigences de la vie internationale. L'article 19 ne pourra réellement jouer, et remplir le rôle qui lui est dévolu pour le maintien de la paix et la bonne entente entre les nations, que le jour où l'esprit international et le principe de la solidarité internationale, seront suffisamment enracinés dans les peuples pour leur permettre de n'envisager leurs intérêts nationaux que dans le cadre des intérêts internationaux, et en tenant justement compte de la hiérarchie des intérêts en présence.

L'article 19 a été maintes fois invoqué, au cours de ces dix dernières années, par certains Etats qui demandent la révision des traités de 1919. Et il est de fait que beaucoup de clauses de ces traités, celles surtout qui sont d'ordre économique et financier, ont été révisées, d'un commun accord des parties, dans un sens favorable pour les Etats vaincus.

Est-ce à dire que les autres exigences de ces Etats, celles surtout qui ont pour but d'obtenir la révision des clauses territoriales, doivent être satisfaites ? Nous avons dit quel est notre sentiment au sujet de la révision des clauses territoriales. D'après nous, cette révision ne se poserait que dans la mesure où un Etat ne voudra pas ou ne sera pas en mesure de respecter certaines obligations que lui ont imposées les traités.

Certains Etats en appellent au principe des nationalités, aux droits historiques, voire même à l'intérêt, pour obte-

nir la révision de leurs clauses territoriales. Il y a des gouvernements pour qui la révision des traités est devenue une véritable arme de politique intérieure pour conserver le pouvoir. Dans tous les cas, le principe de la révision des traités a apparu, à plusieurs reprises, comme une véritable machine de guerre. L'Etat qui le préconise ne voudrait pas qu'on le lui appliquât en retour.

Les traités de 1919 ne se sont pas révélés inapplicables dans les clauses pour lesquelles on réclame le plus cette révision. De plus, il n'est pas encore démontré que le maintien de ces clauses met en danger la paix du monde et requiert leur révision. On l'a souvent écrit : la paix ne dépend pas de la modification des frontières, mais il faut que, par la coopération internationale, les frontières deviennent graduellement invisibles ; c'est de cela que dépend la paix. Quand elles ne se craindront plus, les nations accepteront de collaborer et elles ne se craindront plus lorsqu'elles sauront qu'elles n'ont plus à redouter d'être attaquées ¹.

La revision des traités, de quelque nature qu'ils soient, ne pourra s'accomplir, sous l'égide de la S. D N., que si tous les Etats membres l'abordent avec une entière franchise, sans aucune arrière-pensée de revanche ou de vengeance, en tenant compte surtout de la hiérarchie des intérêts en présence et en s'inspirant d'un véritable esprit international, juste pendant de la solidarité internationale.

1. Wickam Steed, *Pax*, 8 septembre 1929.

Vu, le Doyen,
H. BERTHELEMY.

Vu, le Président de la Thèse
LE FUR.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE¹

- ADRIATICUS. — *La question de l'Adriatique*, recueil de documents, Paris, 1920.
- ALVAREZ (Alejandro) — *Le droit international de l'avenir*. Institut américain de Droit International, Washington, 1916.
- L'organisation internationale d'après le traité de Versailles. Droit Public européen, Droit Public américain, *R. S. P.*, 1920, t. 43.
- *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la S. D. N.* Institut de Droit International, 27^e Commission. Paris, 1922. Les Presses Universitaires de France.
- La réforme du Pacte de la S. D. N. sur des bases continentales et régionales. Rapport présenté à la V^e session de l'Union juridique internationale, juin 1926.
- ANNUAIRE DE LA S. D. N., 1920-1927, Genève.
- ANZILOTTI (Dionisio). — *Cours de Droit International* (trad. franç. par Gilbert Gidel), t. I, 1929, Sirey.
- BAKER (Philip). — The making of the Covenant from the British point of view, dans *Les Origines et l'œuvre de la S. D. N.*, t. II.
- BARTHÉLEMY (Joseph). — La crise constitutionnelle de la S. D. N. (*Revue polit. et parlementaire*, 10 mai 1926).
- BELLET (Daniel). — *Mentalité teutonne. Jugés par eux-mêmes !* Paris, 1916, Sirey.
- BEX (Jacques). — *Essai sur l'évolution du Droit des gens*, Paris, 1910 Rivière.
- BIELFELD (le baron de). — *Institutions politiques*, t. II, Leyde, Lep-sick, 1768.
1. *R. S. P.*, Revue des Sciences politiques; *R. D. I.*, Revue du Droit International; *R. G. D. I. P.*, Revue générale de Droit International Public; *R. D. I. L. C.*, Revue de Droit International et de Législation comparée; *R. D. P. S. P.*, Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger; *J. D. I.*, Journal de Droit International (de Clunet); *Rec. Ac. D. I.*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye.

- BLOCISZEWSKI (J.). — L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine (*R. G. D. I. P.*, t. 17, 1910).
- BLUNTSCHLI. — *Le Droit International codifié*, Paris, 1895.
La politique, Paris, 1883.
- BONDE (Amédée). — *Traité élémentaire de Droit International Public*, Paris, Dalloz, 1926.
- BONNET (Pierre). — *De la clause « rebus sic stantibus »*. Concours d'agrégation des Facultés de Droit, 1912, Paris, Rousseau.
- BORDA (Carlos). — *De l'inexécution des traités*, thèse, Paris, 1922.
- BOUFFAL (B.). — L'art. 19 du Pacte de la S. D. N. et le traité entre la Pologne et les principales Puissances alliées et associées du 28 juin 1919 sur la protection des minorités de race, de religion et de langue (*R. D. I. L. C.*, 1928).
- BOURGEOIS (Léon). — *Le Pacte de 1919 et la S. D. N.*, Paris, 1919
— *La morale internationale* (*R. G. D. I. P.*, 1922, t. 29).
— *L'œuvre de la S. D. N.*, Paris, Payot, 1923.
- BRENTANO (Théophile, Funck) et SOREL (Albert). — *Précis du Droit des Gens*, Paris, 1877.
- BRIERLY (J. L.). — *The shortcomings of international law. The British Year book of international law*, 1924.
— *Some considerations on the obsolescence of treaties*. The Grotius Society, 1926, vol. 11.
— *The law of Nations*, Oxford, 1928.
- BRUNET (René). — *De la clause « rebus sic stantibus »*. Concours d'Aggrégation des Faculté de Droit, 1912, Paris, Giard.
— *La S. D. N. et la France*, Paris, Sirey, 1921.
- BRUZIN (André). — *Essai sur la notion d'imprécision et sur son rôle en matière contractuelle*, thèse, 1922, Bordeaux.
- CALVO (Charles). — *Manuel de Droit International Public et Privé*, Paris, Rousseau, 1881.
— *Le Droit International théorique et pratique*, 6 t., Paris, Rousseau, 1896.
- CARRÉ DE MALBERG (R.). — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 2 t., Paris, Sirey, 1920-1922.
- CASTBERG (Frede). — La compétence de la S. D. N. concernant le règlement des différends internationaux (*R. D. I. L. C.*, 1922).
- CATTAND (Georges). — *La clause « rebus sic stantibus » du Droit Privé au Droit International*, thèse, Paris, Les presses modernes, 1929.
- CHAUVEAU (E.). — Le Droit des gens dans les rapports de Rome avec les peuples de l'Antiquité (*Nouvelle Revue historique de droit français et étranger*, t. 15, 1891).
— *Le Droit des gens ou Droit International Public*, Paris, Rousseau, 1892.

- CHEVALLIER (Jean-Jacques). — Sainte-Alliance et S. D. N., (*R. D. I.*, janvier-mars 1927):
- CLOAREC (Paul). — *La politique et la méthode*, Alcan, 1920.
- COQUET (Etienne). — *De la clause « rebus sic stantibus »*, Concours d'Agrégation des Facultés de Droit, 1912, Paris, Sirey.
- COUMOUL (Gaston). — *Des conditions de validité des traités internationaux*, thèse Toulouse, 1911.
- COUZINET (Louis). — *De la clause « rebus sic stantibus »*, Concours d'Agrégation des Facultés de Droit, 1912, Paris, Rousseau.
- DELOS (J. T.). — *La société internationale et les principes du droit public*. Paris, Pédone, 1929.
- DESPAGNET (Frantz). — *La diplomatie de la troisième République et le Droit des gens*, Paris-Bordeaux, 1904.
- *Cours de Droit International Public*, Paris, Sirey, 1910.
- DREYSS (Charles). — *Mémoires de Louis XIV pour l'instruction du Dauphin*, 2 t., Paris, 1860.
- DUBOIS (Paul). — *De la clause « rebus sic stantibus »*. Concours d'Agrégation des Facultés de Droit, 1912, Paris, Marescq.
- DUBOSCQ (André). — *La Chine en face des Puissances*, Delagrave, 1926.
- DUGUIT (Léon). — La doctrine allemande de l'auto-limitation de l'Etat (*R. D. P. S. P.*, t. 36, 1919).
- DUPUIS (Charles). — *Le Droit des gens et les rapports des grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la S. D. N.*, Paris, Plon, 1921.
- Les relations internationales (*Rec. Ac. D. I.*, 1924, t. I).
- EBRAY (Alcide). — *La paix malpropre* (Versailles), Milano, « Unitas », 1925.
- *Chiffons de papier*, Paris, Delpeuch, 1926.
- EGGER (E.). — *Etudes historiques sur les traités publics chez les Grecs et chez les Romains depuis les temps les plus reculés jusqu'aux premiers siècles de l'ère chrétienne*, Paris, 1866.
- EICHNER (Louis). — *La paix des peuples ou essai d'une Confédération internationale*, Paris, Rivière, 1922.
- ESTOURNELLES DE CONSTANT (d'). — *Que devient la S. D. N.?* Paris, Grasset, 1920.
- *Pour la S. D. N.*, La Flèche, 1921.
- FAUCHILLE (Paul). — *Traité de Droit International Public*, 4 vol. Paris, Rousseau.
- FILÈNE (Edward A.). — *Le problème européen et sa solution*, Payot, 1925.
- FIGE (Pasquale). — *Nouveau Droit International Public* (trad. et annoté par P. Pradier-Fodéré), 2 t., Paris, 1868-1869.

- *Nouveau Droit International Public* (trad. de l'italien et annoté par Charles Antoine), 3 t., Paris, Pédone, 1885-1886.
- *Le Droit International codifié et sa sanction juridique* (trad. de l'italien par Ch. Antoine), Paris, Pédone, 1911.
- FLEICHER (Arnold-Arthur). — *L'analyse juridique du Pacte de la S. D. N.*, thèse, Paris, « Vie universitaire », 1922.
- LES FONDATEURS DU DROIT INTERNATIONAL, Paris, Giard et Brière, 1904.
- FUSINATO (G.). — *Le Droit International de la République romaine. Les étrangers, les récupérateurs, les fétiaux* (*R. D. I. L. C.*, t. 17, 1885).
- FUSTEL DE COULANGES. — *La Cité Antique*, Paris, Hachette, 1880.
- FYOT (Louis). — *Essai d'une justification nouvelle de la théorie de l'imprévision*, thèse, Dijon, 1921.
- GARNER (J. W.). — The doctrine of « rebus sic stantibus » and the termination of treaties (*American Journal of International law*, 1927).
- GÖELLNER (Aladar). — *La révision des traités sous le régime de la S. D. N.*, Paris, Rousseau, 1925.
- GONSIOROWSKI (Dr Mirosław). — *S. D. N. et problème de la Paix*, 2 t., Paris, Rousseau, 1927.
- GORPHE (François). — *Le principe de la bonne foi*, thèse, Paris, Dalloz, 1928.
- GRALINSKI (Zygmunt). — *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la S. D. N.*, thèse, Paris, Pédone, 1925.
- GROTIUS (Hugues). — *Le Droit de la guerre et de la paix* (trad. par Jean Barbeyrac), 2 vol., Amsterdam, 1724.
- GUEULLETTE (J. E.). — *Des effets juridiques de la guerre sur les contrats*, thèse, Paris, Jouve, 1918.
- GUILLOIS (André). — *De la clause « rebus sic stantibus »*. Concours d'Agrégation des Facultés de Droit 1912, Paris, Sirey.
- GUIZOT. — *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, 8 vol., Paris.
- HALL (William Edward). — *A treatise on International law*, 8^e éd., éditée par A. Pearce Higgins, Oxford, 1924.
- HASAS (Emile). — *La révision du traité de Trianon et les difficultés suscitées par la Hongrie en ce qui concerne son application*, thèse, Paris, Picart, 1928.
- HAUTEFEUILLE (L. B.). — *Des droits et des devoirs des Nations neutres en temps de guerre maritime*, 3^e éd., 3 vol., Paris, 1868.
- HEFFTER (A. G.). — *Le Droit International de l'Europe* (trad. de l'allemand par Jules Bergson), Berlin-Paris, 1873.

- HOIJER (Olof). — *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la S. D. N.*, Paris, Spes, 1925.
- *Le Pacte de la S. D. N.* Commentaire théorique et pratique, Paris, Spes, 1926.
- *Les traités internationaux*, 2 t., Paris, Ed. Internationales, 1928.
- HOLTZENDORFF (Frantz de). — *Eléments de Droit International Public* (trad. de l'allemand par G. Chr. Zographos), Paris, Rousseau, 1891.
- *Introduction au Droit des gens* (en collaboration avec Alphonse Rivier), 1889.
- HOUSE (colonel). — *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*, Payot, 1923.
- IHERING (Rudolph von). — *L'esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement* (trad. O. de Meulenaere), 4 vol., 1880, Paris, Marescq.
- *Der Zweck im Recht*, 2 t., 3^e éd. Leipzig, 1893-1899.
- ILITCH (Mihailo). — *Considérations générales sur la S. D. N. et son droit*, thèse, Paris, Jouve, 1919.
- JACOMET (Robert). — *La guerre et les traités*, Paris, 1909.
- JELLINEK (Georg). — *L'Etat moderne et son Droit*, 1^{re} partie, Introduction à la théorie de l'Etat (trad. de l'allemand et annoté par G. Fardis), Paris, 1904.
- JOHANNET (René). — *Le principe des nationalités*, Paris, 1918.
- KELSEN (Hans). — Les rapports de système entre le Droit interne et le Droit International Public (*Rec. Ac. D. I.*, 1926, t. IV).
- KLUBER (J. L.). — *Droit des Gens moderne de l'Europe*, 2^e éd., Paris, 1874.
- KLUYVER (C. A.). — *Documents on the League of Nations* (compiled by), Leiden, 1920.
- KOMARNICKI (Titus). — *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la S. D. N.* (l'art. X du Pacte), Paris, Presses Universitaires, 1923.
- KORFF (baron Serge A.). — Introduction à l'histoire du Droit International (*Rec. Ac. D. I.*, 1923, I).
- LALOUËL (H.). — Les conceptions politiques de la S. D. N. et l'élaboration du Pacte (*R. G. D. I. P.*, t. 29, 1922).
- LAPRADELLE (A. Geouffre de). — La révision des traités tunisiens (*R. D. P. S. P.*, t. 10, 1898).
- La question de Terre-Neuve (*R. D. P. S. P.*, t. 11, 1899).
- LARNAUDE (F.). — *La S. D. N.*, Paris, Sirey, 1920.
- *La S. D. N. depuis 1920*, Paris, Imp. Nationale, 1921.
- LAUTERPRACHT (H.). — *Private Law sources and analogies of International Law*, London, 1927.

- LAWRENCE (T. J.) — *Les principes de Droit International* traduit sur la 5^e éd. par J. Dumas et A. de Lapradelle), Oxford, 1920.
- LE FUR (Louis). — *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, Paris, 1896.
- Philosophie du Droit International (*R. G. D. J. P.* t. 28, 1921).
- *Races, nationalités, Etats*, Paris, Alcan, 1922.
- Le droit d'intervention et la S. D. N., *Scientia*, t. 35, 1924.
- Les bases juridiques de la S. D. N., extrait de la revue *Scientia*, janvier 1925.
- *La théorie du Droit naturel depuis le XVIII^e siècle et la doctrine moderne*, Hachette, 1928.
- Nationalisme et internationalisme au regard de la morale et du droit naturel, (*Chronique sociale de France*, 1926).
- La délimitation de la compétence de la S. D. N., *Mélanges* : Maurice Hauriou, Recueil Sirey, 1929.
- LE FUR (Louis) et CHKLAVER (Georges). — *Recueil de textes de Droit International Public*, Paris, Dalloz, W928.
- LISZT (Frantz von). — *Le Droit International* (trad. franç. d'après la 9^e éd. allemande de 1913 par Gilbert Gidel), Paris, Pédone, 1928.
- LIVRE ROUGE CHILIEN, Délégation du Chili à la S. D. N. De la non-révision des traités de paix. Opinions des jurisconsultes (John W. Davis, Charles Dupuis, P. Fauchille, André Weiss, William Finlay).
- LORIMER (James). — *Principes de Droit International* (traduit de l'anglais par Ernest Nys), Bruxelles, 1885.
- LOUTER (J. de). — *Le Droit International positif* 2 vol., Oxford, 1920.
- La crise du Droit International (*R. G. D. I. P.*, t. 26, 1919).
- LOUVEAU (André). — *Théorie de l'imprévision en droit civil et en droit administratif*, thèse, Rennes, 1920.
- MAILFER (H. C.). — *De la démocratie dans ses rapports avec le Droit International*, Paris, 1876.
- MAKOWSKI (Julien). — La conciliation, l'arbitrage et le règlement judiciaire d'après les traités récents de la Pologne (*R. G. D. I. P.*, 1927).
- MANDELSTAM (André N.). — La S. D. N. et les Puissances devant le problème arménien (éd. spéciale de la *R. G. D. I. P.*, Pédone, 1926).
- MARIOTTE (Pierre). — *Les limites actuelles de la compétence de la S. D. N.* (art. 15, §§ 7 et 8 du Pacte), thèse, Paris, Pédone, 1926.
- MARTENS (F. de). — *Traité de Droit International* (traduit du russe par Alf. Léo), Paris, 1883.
- MARTENS (G. F. de). — *Précis du Droit des gens de l'Europe*, 2 t., 2^e éd., Paris, 1864.

- MÉRIGNHAC (A.). — *Traité de Droit International*, 3 vol., Paris, 1905-1907-1912.
- MÉRIGNHAC (A.) et LÉMONON (E.). — *Le droit des gens et la guerre de 1914-1918*, 2 t., Paris, Sirey, 1921.
- MILLER (David Hunter). — *My Diary at the at the Conference of Paris with Documents*, 21 vol., New-York.
- *The Drafting of the Covenant*, 2 vol., New-York, 1928).
- Ministère des Affaires Etrangères. Documents diplomatiques, Conférence économique internationale de Gênes (9 avril-19 mai 1922). Paris, Imp. Nationale, 1922.
- MIRKINE-GUETZEVITCH. — La doctrine soviétique du Droit International (*R. G. D. I. P.*, t. 32, 1925).
- La Constitution de l'U. R. S. S., extrait de la *R. D. P. S. P.*, janvier-mars 1925).
- *La théorie générale de l'Etat soviétique*.
- MONTESQUIEU. — *De l'esprit des lois*, 2 vol., Paris, Garnier, 1922.
- MORELLET (Jean). — Le principe de la souveraineté de l'Etat et le Droit International Public (*R. G. D. I. P.*, 1926).
- MORIAUD (Paul). — *La S. D. N. et la Suisse*, Berne, 1919.
- MOYE (Marcel). — *Le droit des gens moderne*, Paris, Sirey, 1920.
- MUIR (Ramsay). — *Nationalisme et internationalisme* (trad. de l'anglais), Paris, Payot, 1918.
- MUNCH (sous la direction de P.). — *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*, 2 t., Copenhague, 1923-1924.
- NAIR (Arnold D. Mac). — La terminaison et la dissolution des traités (*Rec. Ac. D. I.*, 1928, II).
- NEUMANN (le baron Léopold de). — *Eléments du Droit des gens moderne européen* (trad. de l'allemand), Paris, Rousseau, 1886.
- NEYRON (Joseph). — *Principes du droit des gens européen, conventionnel et coutumier*, Brouswic, 1783.
- NITTI. — *L'Europe sans paix*, Paris, 1923.
- NOEL (Marc). — *De l'autorité des traités comparée à celle des lois* thèse, Paris, 1921.
- NYS (Ernest). — *Les origines du Droit International*, Bruxelles, 1894.
- *Idées modernes : droit international et franc-maçonnerie*, Bruxelles, 1908.
- *Le Droit International : les principes, les théories, les faits*, 3 t., Bruxelles, 1912.
- OLIVI (Louis). — D'un cas controversé de cessation de la force obligatoire des traités internationaux (*R. D. I. L. C.* t. 23, 1891).
- OPPENHEIM (L.). — *The League of Nations and its problems*, London, 1919.
- *International Law*, I, London, 1928.

- ORTOLAN (J.). — *Histoire de la législation romaine* (9^e éd. revue et augmentée par E. Bounier), Paris, Plon, 1875.
- ORTOLAN (Th.). — *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. I, 1864.
- OTETELECHANO (Jean). — *De la valeur obligatoire des traités internationaux*, thèse, Paris, Rousseau, 1916.
- PADOUX (G.). — Du recours à la S. D. N. en cas de difficulté internationale (*R. G. D. I. P.* 1920).
- PIEDELIEVRE (R.). — *Précis du Droit International Public ou Droit des gens*, 2 t., Paris, 1894-1895.
- PILLET (Antoine). — Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître (*R. G. D. I. P.*, t. 5 1898).
— *De l'idée d'une S. D. N.*, Paris, 1919.
— Que faut-il penser de l'établissement d'une S. D. N. (revue *Scientia*, Milan, 1919).
- POLITIS (Nicolas). — Pour la S. D. N. (*Bulletin mensuel du Comité d'action pour la S. D. N.*, n° 1, 1^{er} nov. 1924).
— *La Justice internationale*, Hachette, 1924.
— *Les Nouvelles tendances du droit international*, Hachette, 1927.
— *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, Hachette, 1926.
- POURITCH (Bojidar). — *De la clause « rebus sic stantibus » en Droit International Public*, thèse, Paris, Jouve, 1918.
- PRADIER-FODÉRE (P.). — *Traité de Droit International Public européen et américain*, 8 vol., Paris, Pédone, 1885.
— *Cours de droit diplomatique*, 2 t., Paris, 1899.
- RALSTON (Jackson H.). — *Le Droit International de la Démocratie* (trad. en français), Paris, Giard, 1923.
- RAPPART (William E.). — *International relations as viewed from Geneva*, New-Haven, 1925.
- RAY (J.). — *Commentaire du Pacte de la S. D. N.* 2^e éd., Tokio, 1921.
- RAYNEVAL (Gérard de) — *Institutions du droit de la nature et des gens*, 2 t., Paris, 1832.
- REDSLOB (Robert). — La doctrine idéaliste de Droit des gens proclamée par la Révolution française et par le philosophe Emm. Kant (*R. G. D. I. P.*, t. 28, 1921).
— *Histoire des grands principes du Droit des gens depuis l'Antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre*, Paris, Rousseau, 1923.
— *Théorie de la S. D. N.*, Paris, Rousseau, 1927.
- RENAULT (Louis). — *Introduction à l'étude du Droit International*, Paris, 1879.

- *Les deux conférences de la paix* (1899-1907), Paris, Rousseau, 1909.
- RICHELIEU (cardinal duc de). — *Testament politique*, 2 parties en 1 vol., Amsterdam, 1688.
- RIVERA REYES (Juan). — *La revision de los Tratados*, Paris, 1929.
- RIVIER (Alphonse). — *Principes du Droit des gens*, 2 t., Paris, Rousseau, 1896.
- RIVIER (Alphonse). — *Principes du Droit des gens*, 2 t., Paris, Rousseau, 1896.
- ROLIN (H. A.). — L'article 10 du Pacte de la S. D. N. dans *Les Origines et l'œuvre de la S. D. N.*, t. II.
- ROLIN JAEQUEMYS (G.). — La question d'Orient en 1885-1886 (*R. D. I. L. C.*, t. 19, 1887).
- La question des passeports en Alsace-Lorraine, (*R. D. I. L. C.*, t. 20, 1888).
- ROUBIER (Paul). — *Influence des changements de circonstance sur les contrats de Droit Public*, thèse, Lyon, Paris, Rousseau, 1914.
- ROUGIER (Antoine). — La 1^{re} Assemblée de la S. D. N., Genève, novembre-décembre 1920 (*R. G. D. I. P.*, 1921).
- ROUSSEAU (Charles). — *La compétence de la S. D. N. dans le règlement des conflits internationaux*, thèse, Paris, 1927.
- ROUSSEL LEROY (André). — *L'abrogation de la neutralité de la Belgique : ses causes et ses effets*, thèse, Paris, Presses Universitaires, 1923.
- SAINT-MARC (Pierre). — *De l'imprévision dans les contrats administratifs*, thèse, Paris, Jouve, 1918.
- SCELLE (Georges). — *De la clause « rebus sic stantibus »*. Concours d'Agrégation des Facultés de Droit, 1912, Sirey, Paris.
- La ratification de la convention de Saint-Gothard du 13 octobre 1909 (*R. G. D. I. P.*, t. 20, 1913).
- L'incident de Fiume, *Paix des Peuples*, 10 mai 1919.
- Problème juridique de la S. D. N. (*Revue politique et parlementaire*, 10 décembre 1919).
- *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de Paix*, Paris, Sirey, 1919.
- *Morale des traités de paix*, Paris, 1920.
- L'élaboration du Pacte, dans *Les Origines et l'œuvre de la S. D. N.*, t. I.
- La politique internationale. La S. D. N. (Conférence publiée avec d'autres sous le titre de *la Vie publique dans la France contemporaine*, Alcan, 1925).
- *Une crise de la S. D. N. La réforme du Conseil et l'entrée de l'Al-*

- lemagne à Genève (mars-septembre 1926), Presses Universitaires, 1927.
- SCHÜCKING (Walter). — Le développement du Pacte de la S. D. N. (*Rec. Ac. D. I.*, 1927, V).
- SCHÜCKING (Walter) et WEHBERG (Hans). — *Die Satzung des Völkerbundes*, 2^e éd., Berlin, 1924.
- SMUTS (J. C.). — *La S. D. N. Une proposition pratique*, Paris, 1919.
- S. D. N. ACTES DES ASSEMBLÉES (1^{re}, 2^e, 5^e, 6^e). — Séances plénières et séances des Commissions.
- S. D. N. Règlement intérieur de l'Assemblée. Ed. publiée en octobre 1923, contenant les amendements adoptés par les 2^e, 3^e et 4^e Assemblées.
- SOTTILE (Antoine). — La VII^e Assemblée de la S. D. N. et la réorganisation du Conseil (*Revue de Droit International, de sciences diplomatique et politique*, Genève, janvier-mars 1927).
- STOYANOVITCH (Stoyan). — *La question de l'Adriatique et le principe des nationalités*, thèse, Grenoble, 1922.
- STRUPP (Karl). — *Eléments du Droit International universel, européen et américain*, Paris, Rousseau, 1927.
- *Theorie und Praxis des Völkerrechts*, Berlin, 1925.
- *Das Werk von Locarno*, Berlin-Leipzig, 1926.
- STRUYCKEN (A.). — L'attitude des Pays-Bas envers la S. D. N., dans *Les Origines et l'œuvre de la S. D. N.*, t. I.
- La S. D. N. et l'intégrité territoriale (*Bibliotheca Visseriana*, I, 1923).
- SUKIENNICKI (Wiktor). — *La souveraineté des Etats en Droit International moderne*, Paris, Pédone, 1927.
- TAUBE (Baron Michel de). — Etudes sur le développement historique du Droit International dans l'Europe Orientale (*Rec. Ac. D. I.*, 1926, I).
- TITÉANO (Eugène). — *La compétence de la S. D. N. et la souveraineté des Etats*, Paris, Pédone, 1925.
- TREITSCHKE (Heinrich von). — *Politik*, 2 t., Leipzig, 1897.
- TRIEPEL (Heinrich). — *Droit International et Droit interne* (trad. par René Brunet), Pédone, Paris-Oxford, 1920.
- TWISS TRAVERS (sir). — *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, Paris, Pédone 1887-1892, 2 t.
- URRUTIA (F. J.). — La codification du Droit International en Amérique (*Rec. Ac. D. I.*, 1928, t. II).
- VANDE VELDE (Prosper-Philippe). — *Des traités internationaux à Rome*, thèse, Rennes, 1893.

- VATTEL. — *Le Droit des gens ou principes de la loi naturelle* (annoté par Pradier-Fodéré, 3 t., Paris, 1863).
- VERDROSS (Alfred). — *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung*, Tübingen, 1923.
- *Le Fondement du Droit International* (*Rec. Ac. D. I.*, 1927, t. I).
- VISSCHER (Charles de). — *Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité* (*R. G. D. I. P.*, t. 24, 1917).
- *Justice et médiation internationale* (*R. D. I. L. C.*, 1928).
- VOIRIN (Pierre). — *De l'imprévision dans les rapports du droit privé*, thèse, Nancy, 1922.
- VOLANSKY (Alexandre Al.). — *Essai d'une définition expressive du droit basée sur l'idée de la bonne foi*, thèse, Paris, 1929.
- WEHBERG (Hans). — *Le protocole de Genève* (*Rec. Ac. D. I.*, 1925, II).
- *Le problème de la mise de la guerre hors la loi* (*Rec. Ac. D. I.*, 1928, IV).
- WESTLAKE (John). — *Traité de Droit International* (trad. sur la 2^e éd. par A. de Lapradelle), Oxford, 1924.
- WHITTON (John B.). — *La neutralité et la S. D. N.* (*Rec. Ac. D. I.*, 1927, II).
- WILLIAMS (sir John FISCHER). — *The League of Nations and unanimity*, (*American Journal of International Law*, 1925).
- *The permanence of Treaties. The doctrine of « rebus sic stantibus », and article 19 of the Covenant of the League* (*Amer. Journal of Intern. Law*, 1928).
- WILLIAMS (ROTH). — *The League, the protocol, and the Empire*, London, 1925.
- WILSON (Florence). — *The origins of the League Covenant*, London, 1928.
- WOOLSAY (L. H.). — *The unilateral termination of treaties* (*Amer. Journal of International Law*, 1926).
-

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	7
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

Chapitre premier. — De la règle <i>pacta sunt servanda</i> comme fondement de la valeur des traités.....	11
1. — La règle <i>pacta sunt servanda</i> , fondement du Droit International, est une règle de droit positif.....	11
2. — De l'analogie entre le respect dû aux conventions internationales et celui dû aux contrats du droit privé.....	15
3. — La règle <i>pacta sunt servanda</i> est aussi une règle de bonne foi.....	16
4. — L'unanimité de la doctrine réclame l'observation de la règle <i>pacta sunt servanda</i> . Du rôle de cette règle dans la vie des Etats.....	18
5. — Du fondement de la notion du respect des conventions.....	29
6. — De la sanction de la règle <i>pacta sunt servanda</i>	31

Chapitre II. — De la fin des traités et de leur révision en général.....	33
---	----

Section I. — L'extinction des traités de plein droit.....	35
---	----

1. — Par le paiement ou l'exécution	35
2. — Par l'arrivée ou l'expiration du terme.....	36
3. — Par l'arrivée d'une condition résolutoire	36
4. — Par l'impossibilité d'exécuter.....	37
5. — Par la renonciation d'un Etat.....	38
6. — Par le consentement mutuel.....	39

Section II. — Les causes d'extinction spéciales aux traités.....	41
--	----

1. — L'état de guerre	41
2. — La dénonciation pour cause d'inexécution d'une convention par un des contractants	43
3. — Le mutuel dissentiment; la révision et la dénonciation expressément prévues	46

Section III. — De la possibilité de la révision et de la dénonciation unilatérale des traités.....	48
--	----

La révision et la dénonciation unilatérales : peut-on en admettre la légitimité? — La règle générale <i>pacta sunt servanda</i> exige que ces deux formes d'extinction des traités soient œuvre commune des parties contractantes. — La vie internationale rend cette règle moins absolue en pratique. L'opinion de la doctrine à l'égard de la révision et de la dénonciation unilatérales des traités : les cas discutés, où celles-ci seraient sinon juridiquement admises, du moins tolérées, sont généralement relatifs : A) au droit de conservation; B) au droit de nécessité; C) à la perpétuité des traités.	
A) Droit de conservation.....	57
B) Droit de nécessité.....	60
C) Perpétuité des traités.....	64

DEUXIEME PARTIE

DE LA REVISION DES TRAITES JUSQU'AU PACTE DE LA S. D. N.

De la clause <i>rebus sic stantibus</i> comme moyen de révision des traités.....	69
De l'idée de l'imprévision.....	69
A) En droit international public.....	69
B) En droit privé et en droit public interne.....	76
Chapitre premier. — La clause <i>rebus sic stantibus</i> et l'attitude de la doctrine à son égard.....	84
Chapitre II. — Le caractère juridique de la clause <i>rebus sic stantibus</i>	103
Chapitre III. — Le fondement juridique de la clause <i>rebus sic stantibus</i> ..	114
1. — La théorie basée sur l'idée de justice.....	115
2. — La théorie de la lésion grave.....	117
3. — La théorie basée sur l'idée de l'intérêt.....	122
4. — La théorie basée sur l'idée de but.....	128
5. — La théorie du droit de l'Etat à l'existence.....	132
6. — La théorie du droit nécessaire.....	139
7. — La théorie de l'auto-limitation.....	141
8. — La théorie basée sur l'incompatibilité entre une convention et l'esprit de la constitution intérieure.....	148
9. — La théorie de l'incompatibilité des traités perpétuels.....	154
10. — La théorie de l'expropriation pour cause d'utilité publique internationale.....	156
11. — La théorie de la primauté du fait sur le droit.....	161
12. — La théorie basée sur le principe de la solidarité internationale...	168
Chapitre IV. — Des effets de la clause <i>rebus sic stantibus</i>	181
Chapitre V. — De la procédure de la clause <i>rebus sic stantibus</i> jusqu'au pacte de la S. D. N.....	191

TROISIEME PARTIE

LA REVISION DES TRAITES D'APRES LE PACTE DE LA S. D. N.

Chapitre premier. — L'article 19 du Pacte de la S. D. N.....	199
Section I. — La genèse et l'historique de l'article 19.....	215
Phase pré-conférentielle.....	216
La Commission Crillon, première série de réunions.....	224
La Commission Crillon, deuxième série de réunions.....	230
Section II. — Le commentaire juridique de l'article 19.....	231
L'incompétence de l'Assemblée pour procéder elle-même à la révision.....	232
L'Assemblée ne peut qu'inviter les parties à réviser.....	235
L'invitation est purement facultative.....	236
L'invitation se produit : pour un traité jugé, par l'Assemblée, inapplicable.....	236
La clause <i>rebus si stantibus</i> est-elle reconnue dans le Pacte?.....	241
L'invitation se produit encore : si l'Assemblée juge qu'une situation internationale est à même de mettre en péril la paix du monde.....	247

Section III. — De la procédure de l'article 19	250
Qui peut saisir l'Assemblée d'une demande en « invitation » ?	251
Comment est introduite cette demande ?	253
Au moment de la discussion de la demande, deux éventualités peuvent se produire : la question préalable	254
ou bien, le renvoi à une commission qui fait un rapport	256
L'Assemblée étudie la demande à fond	256
L'unanimité ou la majorité pour le vote de l'invitation ?	260
Section IV. — Des effets juridiques de l'invitation	270
La règle de l'unanimité, exigée pour le vote de l'invitation et ses inconvénients	271
L'absence d'une obligation juridique pour les Etats membres de réviser	275
Section V. — De la nécessité d'une précision ou d'un amende- ment à apporter à l'article 19	280
Est-ce le moment à procéder à cette précision ou à cet amendement	283
Proposition en vue de faciliter la révision des clauses territoriales ..	286
Peut-on charger la Cour Permanente de Justice Internationale de l'application de la clause <i>rebus sic stantibus</i> ?	290
Le vote de l'invitation : <i>nemo jure in re sua</i> ; majorité simple ou majorité renforcée	296
Chapitre II. — De la pratique internationale de la clause <i>rebus sic stan- tibus</i> et des cas concrets de la révision des traités d'après la procédure de l'article 19	299
Section I. — De la pratique internationale de la clause <i>rebus sic stantibus</i>	301
1. — La disparition de la neutralité belge	302
2. — L'abrogation unilatérale des traités relatifs à l'autonomie de la Mongolie extérieure	308
3. — Dénonciation du traité relatif à l'intégrité de la Norvège du 2 novembre 1907	310
Section II. — Des cas concrets de la révision des traités d'après la procédure de l'article 19	312
1. — Le différend entre le Chili, d'une part, la Bolivie et le Pérou, d'autre part	312
La Chine et les traités dits « inégaux »	324
Conclusion	331
Bibliographie	335
Table des Matières	347

IMPRIMERIE J. BIÈRE

18-20-22, RUE DU PEUGUE

BORDEAUX

1930
